ANDRÉ TARDIEU

LE MYSTÈRE D'AGADIR

QUATRIÈME ÉDITION



PARIS
CALMANN-LÉVY, ÉDITEURS
3, RUE AUBER, 3

LE MYSTÈRE D'AGADIR

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR :

NOTES SUR LES ÉTATS-UNIS (La Société, la Politique, la Diplomatie). — 3e édition. — Paris 1908.

LE PRINCE DE BÜLOW. — 4e édition. — Paris 1909.

QUESTIONS DIPLOMATIQUES DE L'ANNÉE 1904. — Paris 1905. — (*Ouvrage couronné par l'Académie française*).

LA CONFÉRENCE D'ALGÉSIRAS. — 3e édition. — Paris 1909.

LA FRANCE ET LES ALLIANCES. — 3e édition. — Paris 1910. — (*Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques*).

FRANCES AND THE ALLIANCES. — THE STRUGGLE FOR THE BALANCE OF POWER. — New-York 1908.

FÜRST VON BÜLOW. — Berlin 1910.

PARIS. — IMP. L. POCHY, 52, RUE DU CHATEAU. — 625-4-12.

ANDRÉ TARDIEU

LE MYSTÈRE D'AGADIR





PARIS
CALMANN-LÉVY, ÉDITEURS
3, RUE AUBER, 3

AVANT-PROPOS

De l'été de 1911 au printemps de 1912, la France est allée de surprise en surprise. Elle n'a pas compris pourquoi, le 1er juillet 1911, l'Allemagne a envoyé un vaisseau de guerre dans le port marocain d'Agadir. Elle n'a pas compris pourquoi, au départ de ce bateau, l'Allemagne était maîtresse d'un bon quart du Congo français.

On a cherché la clef de l'énigme. On l'a cherchée très près. Car l'opinion collective a le goût des causes prochaines. On ne l'a pas trouvée, parce que ces sortes d'enquêtes n'aboutissent jamais. L'intérêt les engage, l'intérêt les arrête. La vérité naît parfois de l'histoire, jamais de la polémique.

Préciser ces causes en retraçant l'histoire de trente-trois mois, tel est l'objet de ce livre. Le mystère, en politique, n'existe pas. On ne comprend pas, parce qu'on ne sait pas. Quand on sait, le mystère s'évanouit.

C'est aux textes eux-mêmes que j'ai laissé le soin de l'éclaircir. On les trouvera dans les pages qui suivent, nom-

breux et, pour la plupart, inédits. Sur des événements si récents, un auteur doit fournir ses preuves. Il le doit plus encore, quand il a été mêlé à l'histoire qu'il raconte.

Pendant les quatre mois qu'ont duré les négociations franco-allemandes, j'ai soutenu pied à pied la thèse française contre l'exigence allemande. Avais-je, de ce fait, perdu le droit de retracer l'origine et les phases du débat ? Je ne l'ai point pensé.

La lutte finie, c'est l'heure d'en dégager les leçons. La politique de la France a, pour une part, préparé les déconvenues qu'elle a subies. Je n'en ai rien dissimulé. Si j'ai par là heurté, en sens contraires, des convenances personnelles, je m'en excuse. Mais je n'y puis rien changer. Au total, la France est maîtresse du Maroc : et ce n'est pas un résultat négligeable.

Paris, *le* 29 *mars* 1912.

LE MYSTÈRE D'AGADIR

INTRODUCTION

L'ACCORD DE 1909

L'impression produite. — Les raisons de l'Allemagne marocaines, balkaniques et tripliciennes. — Les raisons de la France. — Insuffisance de l'acte d'Algésiras. — Le désintéressement allemand. — L'exclusion de l'Espagne. — L'exclusion de l'Europe. — Leurs conséquences. — L'interprétation française de l'accord. — L'interprétation allemande. — Conflit possible. — Le gouvernement allemand et les affaires. — Le gouvernement français et les affaires. — Possibilités politiques résultant pour la France de l'accord. — Difficultés d'ordre intérieur. — Difficultés d'ordre extérieur. — Réserve des commentaires officiels. — Conclusions sur l'accord.

Le 8 février 1909, le baron de Schoen, secrétaire d'État à l'Office impérial des Affaires étrangères et M. Jules Cambon, ambassadeur de France à Berlin, signaient l'accord suivant qui, « négocié très secrètement[1] », éveilla, le lendemain, dans toute l'Europe, le plus vif intérêt :

Le gouvernement de la République française et le gouvernement impérial allemand, animés d'un égal désir de faciliter l'exécu-

1. Rapport Baudin, page 23.

tion de l'acte d'Algésiras, sont convenus de préciser la portée qu'ils attachent à ses clauses, en vue d'éviter toute cause de malentendus entre eux, dans l'avenir.

En conséquence,

Le gouvernement de la République française, entièrement attaché au maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire chérifien, résolu à y sauvegarder l'égalité économique et, par suite, à ne pas y entraver les intérêts commerciaux et industriels allemands.

Et le gouvernement impérial allemand, ne poursuivant que des intérêts économiques au Maroc, reconnaissant, d'autre part, que les intérêts politiques particuliers de la France y sont étroitement liés à la consolidation de l'ordre et de la paix intérieure, et décidé à ne pas entraver ces intérêts.

Déclarent qu'ils ne poursuivront et n'encourageront aucune mesure de nature à créer en leur faveur ou en faveur d'une puissance quelconque un privilège économique et qu'ils chercheront à associer leurs nationaux dans les affaires dont ceux-ci pourront obtenir l'entreprise.

En outre, deux lettres explicatives échangées le même jour par MM. de Schoen et Cambon précisaient que, en raison du « désintéressement politique de l'Allemagne », la direction des grandes entreprises, principalement de celles qui présenteraient un caractère politique, serait réservée à des Français. Les deux lettres ajoutaient que, dans la mesure du possible, les deux gouvernements, en associant leurs nationaux, tiendraient compte de ce fait que les intérêts économiques de la France sont, au Maroc, supérieurs à ceux de l'Allemagne.

Le moins qu'on pût dire de cet accord, c'est qu'il était une surprise. Après quatre ans de conflit, — voyage de l'empereur Guillaume à Tanger, mission à Fez du comte de Tattenbach, chute de M. Delcassé, dramatique négociation de 1905, âpre débat d'Algésiras,

controverses ultérieures à propos de la reconnaissance de Moulay-Hafid et des déserteurs de Casablanca — l'accord du 8 février marquait, semblait-il, une transformation profonde des relations franco-allemandes. Trois mois plus tôt, en novembre, la guerre, une fois de plus, avait paru possible entre nos voisins et nous et voici que, si près de cette alarme, une déclaration d'entente dégageait l'horizon. Une impression de sécurité et de soulagement s'exprima dans toutes les capitales. A Paris, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères et le prince de Radolin, ambassadeur d'Allemagne, s'associèrent dans l'affirmation d'une commune satisfaction. Tandis que le ministre félicitait les deux gouvernements d'avoir « écarté entre eux toutes les causes de complications dans les affaires marocaines[1] », l'ambassadeur disait « qu'entre des politiques définies avec cette précision, il n'y avait plus de choc possible, d'équivoque concevable..., mais, au contraire, une entente durable[2]. » Le lendemain, les gouvernements étrangers adressaient aux signataires leurs compliments, l'empereur Guillaume à M. de Schoen, le roi d'Angleterre[3] à M. Jules Cambon. L'empereur d'Autriche, le ministre des Affaires étrangères d'Angleterre et son collègue d'Italie[4] se montraient également satisfaits. Une allégresse générale saluait le changement de décor.

Comment expliquer la décision du gouvernement allemand, si contraire à ses actes des années précédentes?

1. *Le Temps*, 10 février 1909.
2. *Le Temps*, 10 février 1909.
3. Le roi Édouard était à ce moment, à Berlin, l'hôte de l'empereur Guillaume.
4. Livre Jaune. Maroc nº 5, pages 78 et 79.

Moins, semble-t-il, par des causes marocaines que par des motifs européens. Sans doute, le public allemand éprouvait quelque lassitude de ce long débat et aussi de la constatation que la politique d'obstruction inaugurée en 1905, sans ouvrir le Maroc à l'Allemagne, ne l'avait pas fermé à la France. Plus encore, la ferme attitude de M. Clemenceau dans l'affaire des déserteurs de Casablanca avait fait réfléchir nos voisins en leur montrant notre pays prêt à pratiquer ces deux vertus d'un peuple fort, la capacité de résistance et la capacité d'entente. Mais ni la lassitude allemand ni la virilité française n'eussent substitué si tôt l'harmonie au désaccord, si des raisons plus larges n'avaient conduit l'Allemagne à la conciliation, si elle n'avait cru que, pour assurer sa position diplomatique en Europe, elle avait un besoin immédiat de clore sa querelle avec la France. Depuis le début d'octobre 1908, l'activité de la politique autrichienne en Orient posait pour l'Allemagne la question triplicienne. Le « brillant second » entendait désormais moissonner pour lui-même. Allié toujours, mais non plus instrument, il jouait son jeu au mieux de ses intérêts et, pour peser sur un point, ne s'interdisait pas de transiger sur un autre. Au Maroc même, soit lors de la reconnaissance de Moulay-Hafid, soit dans la question des déserteurs[1], le gouvernement austro-hongrois avait pris une attitude nettement favorable à la France, très

1. Le 4 octobre 1909, à propos de la reconnaissance de Moulay-Hafid, le comte Khevenhuller, dans une interview, avait dit que l'Autriche se comporterait au Maroc en amie loyale de la France. Le même jour, dans une conversation privée, il avait fait allusion à la possibilité d'un accord franco-autrichien relatif au Maroc. Enfin, quelques semaines après, il fit savoir qu'à l'inverse de l'Allemagne, l'Autriche ne réclamait pas le déserteur autrichien arrêté à Casablanca.

différente de celle adoptée par l'Allemagne. Ces démarches iraient-elles plus loin? L'Autriche-Hongrie, pour gagner la France à sa politique orientale, se permettrait-elle, elle aussi, un tour de valse à l'italienne? Qu'un nouveau conflit, en ce début de 1909, surgît entre Paris et Berlin, que ferait Vienne? Pouvait-on exclure l'hypothèse d'une infidélité au moins partielle ouvrant dans la Triplice une brèche au moins momentanée ? Et, pour conjurer ce risque, quel autre moyen que de ravir à l'Autriche, par une prompte entente avec la France, l'occasion même d'opter? Dès les premiers jours de la crise orientale, — et comme dans toutes les crises de ce genre [1] — l'Allemagne avait souhaité se rapprocher de la France. Les événements de novembre, tant au Maroc que dans les Balkans, firent de ce vœu une volonté. Quinze jours après l'incident de Casablanca, la conversation s'engageait officieusement. Deux mois plus tard, l'accord était conclu.

A considérer le passé, cet accord apportait au gouvernement français un appréciable avantage ; car la preuve était faite que l'acte d'Algésiras, grevé de l'opposition persistante de l'Allemagne, ne pouvait suffire à ce qu'exigeaient les obligations marocaines de la France. Pris en soi, conclusion de l'échec subi en 1905 par notre intervention directe dans l'empire chérifien, l'acte de 1906 représentait le moindre mal, car il ne sacrifiait rien, réservait tout et donnait à la France le maximum qu'elle pût attendre d'une réalisation internationale des réformes. Mais la formule internationale n'en était pas moins acceptée par nous et elle ne pouvait répondre

1. Voir ci-dessous, page 526.

aux exigences de la situation. Elle impliquait en effet une insoluble contradiction. Car, en admettant notre intérêt spécial au maintien de la paix marocaine, elle nous désarmait cependant pour la défense de cet intérêt. Elle aboutissait au paradoxe de démunir, pour la défense de l'ordre, la puissance qu'elle avouait la plus intéressée à le sauvegarder. Elle nous imposait à la fois le devoir d'agir et l'impossibilité d'agir. Elle nous plaçait dans l'alternative, ou de sacrifier notre intérêt spécial pour rester sur le terrain international ou de le servir en sortant de ce terrain. Elle nous astreignait à chercher d'irréalisables conciliations entre l'action particulière, conséquence logique de nos intérêts particuliers, et l'action collective, conséquence juridique de nos engagements collectifs. C'est ainsi que, dès 1906, l'anarchie marocaine obligeait la France à prendre des initiatives manifestement extérieures au mandat qu'elle tenait de l'acte d'Algésiras : démonstration navale de Tanger (décembre 1906), occupation d'Oudjda (avril 1907), occupation de Casablanca (juillet 1907), occupation de la Chaouïa (1907-1908). Pourquoi ? Parce que les droits assurés à la France par le régime international, dont l'Allemagne demeurait la gardienne jalouse, n'étaient pas à la hauteur des devoirs qui résultaient pour nous de la force des événements et que, pour remplir les seconds, nous ne pouvions nous contenter des premiers. La conclusion ? C'était d'assouplir le régime international, de l'assouplir en le libérant de la seule opposition qui en fît contre la France une arme politique. Tel était l'objet initial de l'accord de 1909[1].

1. Dès 1907, une négociation en ce sens avait été engagée à Tanger.

Cet objet était légitime. Car l'appui de l'Allemagne, ouvert ou détourné, avait été toujours pour le makhzen, que ce fût sous Abd-el-Aziz ou sous Moulay-Hafid, la plus forte raison de tenir en échec la politique française. Soit en 1905, soit depuis, cet appui avait été la carte maîtresse des sultans contre nous. C'était donc un succès notable, au lendemain de l'avènement d'un souverain qui, comme prétendant, avait servi l'Allemagne contre la France, de faire tomber cette carte de ses mains. Sans doute, l'acte d'Algésiras était maintenu et l'accord du 8 février ne se présentait dans son préambule que comme destiné à en faciliter l'application. Mais cette facilité même avait son prix. Grâce à elle, nous pouvions espérer que les questions politiques, militaires, administratives, financières, demeurées insolubles par suite de l'interprétation étroite de l'acte de 1906, seraient plus aisées à traiter, dès lors que nous serions assurés du concours de l'Allemagne. A l'égard soit de la police des ports, soit de la réorganisation militaire, soit de la réforme financière, la bonne volonté de l'Allemagne introduisait dans le problème un élément nouveau. Disons mieux, elle en transformait les données, puisqu'elle supprimait, à défaut des difficultés juridiques nées de l'acte d'Algésiras, les difficultés pratiques nées de l'opposition de la puissance qui avait exigé contre la France la promulgation de cette charte internationale. M. Pichon, dans un esprit réaliste, avait marché sur l'obstacle allemand et avait obtenu du gouvernement impérial un commentaire de l'acte de 1906, qui en modifiait le caractère. Non seulement, en effet, l'Allemagne reconnaissait une fois de plus l'intérêt spécial de la France dans l'empire chérifien, mais elle admettait ex-

plicitement qu'un lien étroit existait entre cet intérêt et la consolidation de l'ordre et dans la lettre annexe son « désintéressement politique » était mentionné. Le progrès n'était pas niable, si, pour le mesurer, on le confrontait à l'histoire de la veille. Quelle était sa valeur en fonction du lendemain?

De ce point de vue, l'accord de 1909 comportait un indiscutable abandon de certains des principes qui avaient, jusque là, dirigé notre politique marocaine et, d'abord, de notre collaboration avec l'Espagne. Depuis la signature de l'accord franco-espagnol du 3 octobre 1904, chaque phase de notre action marocaine avait été concertée entre Paris et Madrid. En 1905, à la veille d'Algésiras, le traité de l'année précédente avait été complété en vue de cette conférence [1]. A la conférence même, les deux gouvernements s'étaient maintenus étroitement solidaires [2]. En décembre 1906, ils avaient préparé d'accord la démonstration navale de Tanger. En 1907, la France avait demandé et obtenu que l'Espagne s'associât au débarquement de Casablanca. En 1908, les deux puissances avaient ensemble proposé à l'Europe les conditions qu'elles jugeaient nécessaires à la reconnaissance de Moulay-Hafid. En février 1909, pour la première fois, l'Espagne était laissée de côté et ce, malgré son vif désir de ne pas subir cette exclusion. Le 5 février, l'ambassadeur d'Espagne avait été informé, l'entente franco-allemande étant déjà assurée, de ce qui se préparait. Mais M. Pichon, en lui notifiant cette entente, ne lui avait point dit que l'Espagne y dût être

1. Traité du 1er septembre 1905.
2. Voir notre ouvrage *La Conférence d'Algésiras*.

associée. Le jour où l'accord fut publié, M. de Leon y Castillo dans une déclaration publique, indiqua clairement son point de vue : « Le mandat, dit-il, que nous avons au Maroc nous conduira nécessairement à participer, sous une forme à préciser, à la conversation franco-allemande dont M. Pichon m'a communiqué le résultat[1]. » Les jours suivants, les représentants de l'Espagne à Paris et à Berlin insistèrent pour que leur pays fût introduit en tiers au débat. Leur insistance ne fût pas écoutée. Le 11 février, M. Allendesalazar, ministre des Affaires étrangères d'Espagne, interpellé aux Cortès, après avoir donné l'assurance que « les intérêts espagnols n'avaient pas besoin de nouvelles garanties pour être complètement définis et absolument sauvegardés », ajoutait :

En tout cas, si le gouvernement croyait opportun de traiter avec l'Allemagne sur cette matière, la porte est toujours ouverte pour négocier avec un gouvernement ami.

Cette porte, au contraire, se trouva fermée par la résolution de l'Allemagne et de la France de demeurer en tête à tête. On justifiait cette décision en remarquant que, pour signer un accord, il faut un désaccord à la base et que ce désaccord entre l'Espagne et l'Allemagne n'existait pas. L'Espagne n'en avait pas moins le sentiment d'être, contrairement aux précédents, tenue à l'écart et la France, en l'y tenant, désertait la méthode solidaire qu'à tort ou à raison elle avait jusqu'alors pratiquée.

Elle abandonnait également le terrain international

1. *Le Temps*, 10 février 1909.

sur lequel, traînée par l'Allemagne à Algésiras, elle avait su prendre sa revanche en infligeant à l'Allemagne dans l'Empire chérifien une situation strictement égale à celle du Portugal ou de la Suède. Sur ce terrain juridique, il n'y avait pas de motifs de conclure avec l'Allemagne un accord particulier et si, dans l'ordre pratique, cet accord s'expliquait aisément, il n'en constituait pas moins la reconnaissance par la France au profit de l'Allemagne d'une situation marocaine nouvelle, situation privilégiée, sinon en droit, du moins en fait. En fait, toutes les difficultés marocaines étant venues de l'Allemagne et d'elle seule, il était légitime de supposer que le meilleur moyen de s'en libérer était de traiter avec l'Allemagne seule. En droit, il était évident que la substitution de l'accord à deux à l'accord à treize était une atteinte portée aux principes d'Algésiras et que, par suite de cet accord à deux, la situation serait le lendemain essentiellement différente de ce qu'elle était la veille. Désormais, qu'on le voulût ou non, l'acte d'Algésiras passait au second plan et il y passait avec notre assentiment, puisque nous avions accepté de traiter seul à seul avec l'un de ses signataires, au lieu de traiter avec tous. Par là, avec notre aveu, cette situation spéciale, que nos négociateurs de 1905 et 1906 avaient si fermement refusé de reconnaître à l'Allemagne dans les affaires marocaines, nous la lui concédions. Elle devenait en dépit de son « désintéressement politique », bénéficiaire d'une hypothèque unique, superposée à l'hypothèque collective.

Cette hypothèque se précisait par l'engagement que nous prenions, et que nous ne prenions que vis-à-vis d'elle, de créer des associations d'intérêts entre ses

nationaux et les nôtres. Pour l'Europe et pour le sultan, il était acquis que la France réservait à l'Allemagne un traitement d'exception. Et, par conséquent, ce qui allait, à l'avenir, dominer le développement de notre politique marocaine, ce n'était plus la mise en œuvre de l'acte d'Algésiras, mais la mise en œuvre de l'accord franco-allemand du 8 février 1909. Les puissances autres que l'Allemagne et la France étant laissées de côté par ces deux puissances, il était à prévoir que leur intervention, si elle était par la suite invoquée par l'une ou par l'autre, n'aurait plus le même caractère. En s'entendant directement, la France et l'Allemagne s'imposaient l'obligation de continuer à s'entendre dans des conditions identiques. En d'autres termes, de ce que serait l'application de l'accord du 8 février, dépendrait pour la France l'avenir de sa politique marocaine. Appliqué avec succès, cet accord pouvait nous mener au but. Appliqué sans succès, il nous laissait en présence de l'Allemagne, diminuant, par son existence même, la valeur des appuis que nous pouvions attendre auparavant, soit de l'Espagne soit de l'Europe. Toute la question était de savoir ce que serait cette application.

A cette question, l'opinion publique en France et en Allemagne ne répondait pas de la même façon. Dans l'accord du 8 février 1909, l'opinion française voyait surtout une déclaration d'intentions. Elle estimait que c'était la fin de l'opposition que l'Allemagne depuis cinq ans faisait à notre politique marocaine. Plus que les clauses de l'accord, l'accord lui-même l'impressionnait. On pensait communément que, si l'Allemagne, après tant d'années d'hostilité, avait consenti à signer ce protocole de bénévolence, c'est qu'elle avait pris

son parti de renoncer au Maroc. Les raisons balkaniques et tripliciennes de cette évolution échappaient au public. On disait : « L'Allemagne nous laissera tranquilles au Maroc » — et rien de plus. Que ferions-nous de cette liberté? On ne le concevait pas avec clarté. On ne songeait ni à une conquête ni à un protectorat. L'incurable optimisme de notre race envisageait sans précision une politique au jour le jour, pareille à celle des années précédentes, avec, en plus, la garantie que, si l'on nous tuait du monde au Maroc, comme en 1907, nous pourrions soutenir nos griefs sans être, à chaque instant, assaillis de menaces ou de protestations allemandes. « Et maintenant, on n'en parlera plus, avait dit, après Algésiras, un haut personnage politique. » Cette formule exprime assez bien l'état de notre opinion en 1909. Quant au détail de l'accord, on n'y attachait guère d'importance. Les dernières phrases, notamment, sur l'égalité économique et l'association des intérêts français et allemands, passaient inaperçues. Pour l'immense majorité des Français, c'étaient des clauses de style, renouvelées d'Algésiras, renouvelées de 1904. Bref, pour l'opinion française, la signification de l'accord était d'ordre moral plutôt que d'ordre matériel.

Tout autre était l'interprétation allemande. L'Allemagne fut autrefois un peuple de soldats et de fonctionnaires. Elle est de nos jours un peuple de marchands. Chacun, dans ce pays, participe à quelque degré, à l'essor économique de la nation. Tous sont passionnés pour cet essor. Les affaires des financiers, des industriels, des commerçants sont les affaires de l'empire qui les soutient de toute sa force.

La démocratie allemande ne répugne pas à suivre dans leur propagande les hommes qui dirigent les gros intérêts. Elle admet que la puissance publique soit mise à leur disposition et que la diplomatie, non seulement leur donne son appui auprès des gouvernements étrangers, mais encore les suive dans leurs entreprises et entre dans leurs desseins sous la forme d'une collaboration désintéressée, mais très active. Les Allemands ont l'habitude de voir leur diplomatie jouer le rôle de mandataire permanent de leur industrie. C'est ainsi qu'ils comprennent son assistance. Ils attendent d'elle, non seulement la découverte des affaires, l'initiative des ententes, mais encore cette protection à outrance qui en impose aux concurrents et qui ne recule pas devant l'idée de conférer un privilège [1].

Dès lors donc que le gouvernement impérial disait à l'Allemagne commerçante : « J'ai obtenu du gouvernement français la promesse de vous associer aux affaires dont ses nationaux obtiendront au Maroc l'entreprise », le public allemand, loin de considérer cette promesse comme un avantage secondaire, la placerait au premier rang de ses espérances. Là où les Français voyaient une indication, les Allemands voyaient un engagement. A notre interprétation subjective s'opposait de leur part une interprétation objective. Nous nous félicitions d'une détente probable. Ils se réjouissaient de profits certains.

Ils s'en réjouissaient d'autant plus qu'il s'agissait du Maroc et qu'il s'agissait de la France, — du Maroc, c'est-à-dire d'un pays dont la valeur avait été grossie à leurs yeux, pour les besoins de leur diplomatie, par les artifices de leur presse ; d'un pays qu'on leur avait appris, cinq ans durant, à considérer comme une proie désirable ; d'un pays, tout au moins,

1. Rapport Baudin, deuxième partie *passim*.

où les plus belles perspectives avaient été ouvertes à la médiocrité présente de leur commerce ; — de la France, c'est-à-dire de la nation qui apparaît à l'Allemagne comme la terre promise des affaires et l'inépuisable réservoir des capitaux ; de la France, en qui l'Allemagne, si riche soit-elle et parce que sa richesse se meut plus que la nôtre, aperçoit l'associée désirable, dont les vastes disponibilités alliées à l'audace allemande soulèveraient le monde. Songez que, pour la première fois, depuis 1870, un traité public enregistrait une promesse d'association entre les gens d'affaires des deux pays, et quelle association ! une association voulue, imposée, préparée par les deux gouvernements ; une association contractuelle et garantie. C'est cela surtout que retint l'opinion allemande et, dans la mesure même où elle se louait du programme, elle s'attacha aux bénéfices qu'elle attendait avec confiance de sa prompte réalisation.

Il en résulte que, très exactement, la popularité de l'accord du 8 février devait dépendre, en Allemagne, des résultats positifs qu'en tireraient la finance, l'industrie et le commerce allemands. Il en résulte aussi que, — comme d'ailleurs la plupart des traités — celui du 8 février était une valeur à créer plutôt qu'une valeur réalisée et que les avantages politiques de la France se développeraient parallèlement aux profits économiques de l'Allemagne. Il convient, en effet, de remarquer que, en raison de sa rédaction, la portée politique du traité était singulièrement controversable. Du côté français, on pouvait dire : « L'Allemagne reconnaît l'intérêt spécial de la France à la consolidation de l'ordre au Maroc et s'engage à ne rien faire pour entraver cet intérêt. Elle mentionne

même, dans une lettre annexe, son désintéressement politique. Donc, notre liberté d'action en vue de cette consolidation, sur la base de ce désintéressement, est sous-entendue. » Mais qui ne sait que, dans les rapports internationaux, où les engagements positifs sont si souvent contestés, les engagements sous-entendus sont presque toujours répudiés? En cas de mésentente, quoi de plus tentant pour l'Allemagne que de dire, en s'appuyant sur le texte même du traité : « J'ai reconnu, comme en 1905, l'intérêt spécial de la France à la consolidation de l'ordre au Maroc et j'ai promis de ne rien faire pour l'entraver. Mais, d'une part, le traité de 1909 se présente par son préambule comme un appendice et comme un commentaire de l'acte d'Algésiras. Il a donc pour base, comme cet acte, le triple principe de l'intégrité du Maroc, de la souveraineté du sultan et de son indépendance, et ce principe est la limite de ce que la France peut faire pour la consolidation de l'ordre, la limite aussi de mon désintéressement politique. De plus, si cet accord, une fois de plus, reconnaît l'influence politique de la France, il n'en précise pas les conséquences pratiques, il n'en détermine pas les instruments. » Et certes, les deux interprétations pouvaient se soutenir. Mais il était clair que, dès lors, qu'elles étaient possibles l'une et l'autre, le désaccord ne serait évité qu'à la condition stricte que l'un et l'autre des contractants fussent et demeurassent satisfaits de l'opération. Par conséquent, si la France voulait pouvoir compter sur la bienveillance politique de l'Allemagne, il fallait qu'elle lui assurât sans retard les larges satisfactions économiques sur lesquelles celle-ci comptait, et c'était là un premier danger.

C'était un premier danger; car, de même que le public français et le public allemand interprétaient différemment les clauses de l'accord relatives à l'association des intérêts, de même, pour traduire en actes cette association, le gouvernement allemand et le gouvernement français étaient inégalement outillés. La diplomatie allemande est dès longtemps habituée à se mettre au service de l'industrie, du commerce et de la finance. Un pacte implicite associe l'État et les affaires. Le premier engage sa force au profit des secondes. Celles-ci acceptent de subir la discipline de celui-là. On connaît l'anecdote véridique du baron de Marschall, ambassadeur d'Allemagne à Constantinople, embarquant d'autorité dans l'Orient-Express, sous la surveillance d'un drogman, un des plus puissants industriels d'Allemagne, qui s'était permis de venir traiter une affaire turque sans passer par la Deutsche Bank, intermédiaire officiel et breveté du gouvernement impérial. C'est que, suivant l'expression de M. Pierre Baudin, ce gouvernement, dans le souci qui l'anime de tirer des ressources de l'Empire le maximum d'effet utile, n'hésite pas à dicter des ordres et à imposer des privilèges. En France, rien de pareil n'est possible. Non pas seulement parce que notre diplomatie est peu familiarisée avec les problèmes économiques; parce qu'elle obéit, en matière commerciale, à d'invariables routines; parce qu'elle croit de bonne foi avoir assez fait pour nos intérêts quand, sans égard aux circonstances de temps et de lieu, elle a réclamé à l'interlocuteur, quel qu'il soit, une commande de canons ou le dégrèvement des vins mousseux. Mais encore et surtout parce que notre régime intérieur ne permet, ni au gouvernement ni à

ses agents de prendre en mains la direction d'une politique d'affaires, soit dans la métropole, soit dans les colonies, soit à l'étranger.

En Allemagne, un ministre ou un ambassadeur n'hésite pas, dans une question économique, à revendiquer ses responsabilités, à soumettre la concurrence à une loi généralement acceptée[1], parce qu'on sait que chacun tour à tour bénéficiera de cette discipline d'État imposée à l'effort individuel. En France, comme le remarquait encore M. Baudin avec quelque mélancolie, « nos traditions et nos mœurs sont très différentes ». Plus brutal, mais non moins juste, M. d'Estournelles de Constant ajoutait peu de jours après, à la tribune du Sénat :

> Vous l'avez entendu hier, et tout à l'heure encore, ce mot seul, l'argent, nous est suspect. Je n'apprécie pas ; je constate. Nous reprochons à notre diplomatie de ne pas soutenir nos entrepreneurs de travaux publics, mais nous sommes les premiers à dénoncer indistinctement ces entreprises comme des scandales ; et si notre diplomatie — dont personne à l'étranger n'a jamais dit qu'elle soit, en général, inférieure à celle de nos rivaux — si notre diplomatie intervient, elle tombe elle-même sous le coup des mêmes accusations[2].

C'est pour cela que, dans toutes les grandes questions économiques des dernières années, quand le gouvernement français s'est trouvé appelé à statuer sur des matières d'ordre public mêlées par la force des choses à des intérêts particuliers, on l'a vu, par peur des coups, ajourner de mois en mois, de semaine en semaine, de jour en jour la décision et, finalement, prendre cette

1. L'affaire Mannesmann a été l'une des exceptions subies par cette règle. Voir ci-dessous, pages 44 et suivantes.
2. Sénat, 7 février 1912.

décision à la dernière extrémité et presque toujours dans les pires conditions. Qu'il s'agisse du Gaz de Paris, des Omnibus, des Messageries Maritimes, de l'Ouenza, des concessions de mines, cette règle ne souffre pas d'exception. La peur de la diffamation tue l'esprit de décision. Ne risquait-il pas d'en être de même pour l'application de cet accord du 8 février qui, par la tendance au privilège qu'y porterait l'esprit public allemand, heurterait à la fois les habitudes les moins estimables de notre démocratie et peut-être aussi, l'avenir nous l'apprendrait, les dispositions les plus formelles de l'acte d'Algésiras?

Notez, en effet, que, par la rédaction de l'accord, les deux gouvernements allaient au devant des responsabilités. Ils ne se bornaient pas à exprimer un vœu, à souhaiter que leurs nationaux s'associassent. Ils s'engageaient à « chercher à les associer ». Ils prenaient l'affaire en mains. Ils se chargeaient de choisir eux-mêmes et de soutenir de leur autorité les associés qui travailleraient ensemble. On n'avait pas prévu, écrivait en janvier 1912 le rapporteur de la commission sénatoriale, « que la politique d'association d'intérêts impliquerait pour le gouvernement français, non seulement l'obligation de former des groupements d'entreprises, mais encore d'assister à leur organisation, de se mêler à leur gestion, de débattre pour eux des marchés, de vivre dans le secret de leurs affaires et même de les mettre à l'abri de la concurrence en écartant leurs rivaux nationaux ou étrangers[1] ». Soit, en effet, que le ministre, auteur de l'accord, ne l'eût point prévu, soit que,

1. Rapport Baudin, pages 4, 6.

le prévoyant, il eût voulu quand même tenter l'aventure, il se vouait par là à d'inévitables attaques. Dès le lendemain d'ailleurs de la signature, ces attaques se dessinaient et les socialistes, sans attendre les actes, dénonçaient « les deux bandes de loups qui soudent leurs obus..., les financiers qui tiennent au bout de leurs dents l'honneur de la France[1] ». Fâcheux présage pour l'action prochaine, à qui le texte même, qui la définissait, imposait le devoir de « faire des affaires », ces affaires devant être la mesure des facilités politiques que la France trouverait au Maroc de la part de l'Allemagne.

Ces facilités politiques étant ainsi soumises à réserve, il importait du moins d'en tirer un parti immédiat en réalisant le maximum de ce qu'autorisait sans conteste l'accord du 8 février. Cet accord, en échange des obligations économiques que nous souscrivions, nous reconnaissait des intérêts spéciaux. Il nous appartenait de les faire valoir et, n'étant pas assurés, pour l'avenir, de la persistance de la bonne grâce allemande, de faire au plus tôt tout ce que l'accord permettait certainement, pour éviter ainsi d'être obligés de faire plus tard ce qu'il ne permettait pas aussi nettement, — en d'autres termes, de porter au maximum notre action indirecte dans l'empire chérifien et de limiter au minimum notre action directe. Il convenait, d'abord, pour nous épargner les risques d'intervention, de fortifier aussi vite que possible l'autorité du sultan ; de le mettre en mesure, militairement et financièrement, d'assurer l'ordre par ses propres moyens, de lui donner, sous le

1. *Humanité*, 11 février 1909.

masque chérifien, par l'intermédiaire des organismes dont nous étions les maîtres — mission militaire, police des ports, Banque d'État, douanes, ingénieurs — le concours le plus résolu, le plus prompt, le plus entier, en un mot, de faire par lui ce que nous n'étions pas sûrs que l'Allemagne nous laisserait faire par nous-mêmes. Il convenait ensuite d'user de tous nos moyens d'action sur les points du Maroc où nulle contestation ne pouvait les atteindre, par exemple, sur la frontière algéro-marocaine, où notre liberté contractuelle datait de 1905, ou encore dans la Chaouïa, où l'Allemagne, par le traité de 1909, acceptait, au moins implicitement, notre situation de fait.

Mais, ici encore, des difficultés étaient à prévoir, conséquence, elles aussi, de nos mœurs et de nos traditions : d'abord l'inertie bureaucratique qui détourne les administrations centrales, quelles qu'elles soient, d'écouter les conseils et d'accueillir les demandes des agents de l'extérieur; ensuite, le manque de solidarité de nos grands services publics et l'impossibilité quasi absolue de mettre d'accord, sur une question telle que la politique marocaine, six ministères : Affaires étrangères, Finances, Guerre, Marine, Intérieur et Colonies; enfin et surtout, la crainte des débats parlementaires, la coutume de ne traiter les questions que quand les Chambres les évoquent et de les laisser dormir pour éviter cette évocation; un nonchaloir satisfait d'apparences, heureux de voir une conclusion dans un acte qui était une préface. Nous souffrions de ce défaut depuis le début de l'affaire marocaine. Il s'était affirmé, après le traité franco-anglais de 1904, par la tardive mission de M. Saint-René Taillandier; après l'acte d'Algésiras, qu'auraient dû suivre immé-

diatement les entretiens franco-marocains qui n'eurent lieu à Rabat qu'en 1907. Il allait s'affirmer également après l'accord franco-allemand de février 1909. « Nous avons bien le temps », pensaient nos ministres. C'est ainsi que, si vite, on est allé à Agadir.

Car l'Allemagne, en de telles circonstances, est, et nous le savions de reste, un redoutable interlocuteur. Peu soucieuse de pénétration psychologique, elle juge les autres d'après elle-même. Elle comprend mal des faiblesses qu'elle ignore et n'admet guère les excuses tirées de la différence des milieux. Au surplus, portant dans la politique de très vastes ambitions souvent contradictoires et parfois incohérentes, elle manque au plus haut degré de stabilité. Jamais une politique n'est pour elle définitive et il est malaisé de la fixer. Au Maroc plus qu'ailleurs, sa diplomatie nous avait prouvé qu'elle n'était point ennemie des détours et de l'équivoque, qu'elle était incapable surtout de résister à l'attrait de l'occasion. Cet attrait, il est des pays qui savent s'en défendre. La France l'avait marqué pendant la guerre des Boers, en refusant d'agir contre l'Angleterre. L'Angleterre l'avait marqué à Algésiras, en refusant de se séparer de la France. L'Allemagne, au contraire, est toujours à la recherche d'un profit dont elle hésite à fixer la nature. Au Maroc, après avoir oscillé de la politique des compensations à celle du désintéressement, elle semblait attachée à la seconde. Mais rien ne démontrait que cet attachement dût être durable. Dans l'instant même qu'elle reconnaissait, avec l'espoir d'un profit économique, la prépondérance des intérêts français, peut-être gardait-elle au fond d'elle-même, prêt à de soudains réveils, l'obscur regret de ne pas avoir sa part de terri-

toires. En 1908, elle invoquait contre la France les clauses politiques de l'acte d'Algésiras. En 1909, elle allait nous convier à en violer avec elle les clauses économiques[1]. D'autres changements encore étaient possibles. Les Allemands portent d'ailleurs dans les discussions d'affaires de toutes autres méthodes que les Français et leur âpreté est connue de ceux qui ont discuté avec eux. De ce côté encore, des heurts pouvaient être redoutés par lesquels les défauts allemands s'ajouteraient aux défauts français pour rendre plus malaisée la pratique de l'accord.

Est-ce pour cela que, dans les semaines qui suivirent sa signature, le gouvernement français et le gouvernement allemand mirent tant de discrétion à le commenter? Du côté allemand, la réserve était absolue. Le 29 mars 1909, le prince de Bülow, chancelier de l'Empire, disait au Reichstag dans un bref commentaire :

> Cette convention assure à la France spécialement intéressée au maintien de l'ordre au Maroc une influence politique légitime sans lui donner la possibilité de s'approprier le Maroc sous une forme quelconque.

Donc, rien de changé — telle était la version allemande. Quant à la version française, elle a été très différente suivant les temps. En 1912, au Sénat, en commission et en séance, M. Pichon a clairement indiqué qu'à son sens, l'Allemagne en 1909 s'était définitivement désintéressée du Maroc et que la France, tôt ou tard, devait, en vertu de l'accord, en devenir maîtresse.

> Dans une conversation avec notre ambassadeur, le chancelier résumait ainsi sa pensée : « Nous nous sommes désintéressés

1. Voir ci-dessous, pages 26 et suivantes.

politiquement du Maroc ; vous y aboutirez certainement aux fins que poursuit la politique française. Nous vous demandons seulement d'être patients ».

Mais, en 1909, avec une prudence d'ailleurs légitime, et peut-être plus clairvoyante que son optimisme rétrospectif, M. Pichon tenait un autre langage : « Nous ne rêvons, disait-il, d'aucune action nouvelle au Maroc. Nos droits et nos intérêts dans ce pays sont aujourd'hui ce qu'ils étaient hier[1]. » De même en ce qui concerne la Chaouïa, M. Pichon disait le 8 février 1912 : « Nous étions à Oudjda, à Casablanca, dans la Chaouïa avec l'autorisation de toutes les puissances, y compris l'Allemagne », ce qui n'empêche qu'en 1909, aussitôt après l'accord de février et malgré « l'autorisation » de l'Allemagne, le premier soin du gouvernement français était d'en préparer l'évacuation[2]. Quelle meilleure preuve de l'incertitude où restait le signataire de l'accord sur les conséquences politiques qu'il lui était permis d'en tirer ?

Que l'expérience et la connaissance des documents qu'on trouvera dans ce livre aient précisé à cet égard des conclusions positives qui n'étaient en 1909 que des appréhensions, rien de plus clair. Il serait donc injuste de prévoir le passé et, parce que les résultats ont été inférieurs aux espérances, de blâmer l'acte qui les préparait. L'accord de 1909 était une œuvre légitime. Il serait excessif d'élever contre lui les objections de principe qu'au Sénat, le 10 février 1912, M. Clemenceau opposait à tout arrangement franco-allemand. Il est impossible,

1. Chambre des Députés, 23 novembre 1909.
2. Voir ci-dessous, pages 89 et suivantes.

dans l'état actuel du monde, que la France et l'Allemagne s'ignorent purement et simplement. Il est impossible que, sur des points spéciaux, elles ne concluent pas des accords. L'idée, d'où procède l'accord de 1909, était inattaquable. Cet accord se bornait à considérer les manifestations locales d'un mal chronique — du mal inoculé par Bismarck à son pays en même temps qu'au nôtre. Il n'exigeait ni de l'une ni de l'autre des parties contractantes, le sacrifice de ses sentiments, de ses regrets ou de ses espoirs. Il se proposait uniquement d'assainir une lésion relativement récente et nettement localisée. Et rien n'interdisait de penser qu'il y dût réussir. Enfin, s'il nous engageait dans des voies peu connues de collaboration économique et de dialogue franco-allemand, loin des regards de l'Europe, « il ne nous coûtait rien [1] », ni territoires, ni abdication.

Par contre, cet accord introduisait dans notre politique marocaine un élément si nouveau que toute sa valeur était d'avance subordonnée à la façon dont il serait mis en œuvre. Quelle serait cette pratique? A cette question l'histoire répond avec une lumineuse clarté par le récit des événements qui, d'un mouvement progressif, ont mené les deux signataires de la sécurité de 1909 à la crise de 1911.

1. Sénat, 8 février 1912. Discours de M. Pichon.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉCHEC MAROCAIN

CHAPITRE PREMIER

LA COLLABORATION FRANCO-ALLEMANDE

I. — La Mission Guiot. — Les négociations de mars-avril 1909. — L'aide-mémoire allemand du 2 juin 1909. — L'Allemagne contre l'adjudication. — L'exclusion des tiers. — Analyse du projet allemand. — L'embarras de la France. — Les droits des puissances. — Le danger d'un condominium franco-allemand. — Les difficultés parlementaires. — La réponse française du 14 octobre 1909. — Son équivoque. — Conséquences de cette équivoque.

II. — Les Mines. — Constitution de l'Union des Mines. — L'Union et l'accord de 1909. — La question Mannesmann. — Les négociations de 1909 à Paris et à Tanger. — L'Empereur Guillaume, M. Pichon et les Mannesmann. — Les négociations de M. Rathenau en mai 1910. — Leur échec. — Les négociations de 1911 et leur échec. — Le but des Mannesmann. — Leur campagne politique. — Au Reichstag. — Le gouvernement allemand désarmé. — La non-promulgation du règlement minier.

III. — Les Travaux publics. — L'instrument nécessaire. — La Société Marocaine des Travaux publics. — Sa constitution, son but et ses statuts. — Ses propositions. — Ses échecs. — L'explication officielle. — Critique de cette explication. —Les causes réelles de l'insuccès. — Équivoque et inertie.

IV. — Les Chemins de fer. — Le manque de vues d'ensemble. — Les chemins de fer stratégiques. — Les objections du baron de Schoen. — Une demande imprudente de M. Pichon. — Les demandes allemandes du 3 mars 1910. — Le monopole. — Les protestations anglaises. — Les nouvelles exigences allemandes du 8 avril. — Exploitation et personnel. — L'embarras de M. Cruppi. — Les efforts transactionnels du gouvernement français. — Le silence de l'Allemagne.

V. — Conclusion. — La cause commune des trois échecs. — Monopole et concurrence. — Les responsabilités de l'Allemagne et de la France. — Le principe et l'application.

La collaboration économique franco-allemande prévue au Maroc par l'accord du 9 février 1909, après avoir fait l'objet d'une négociation spéciale qui a duré de mars à octobre de la même année, s'est manifestée sous diverses formes, mines, travaux publics, chemins de fer. L'échec a été complet sur tous les points.

I

LA MISSION GUIOT

S'il était aisé de prévoir l'importance que l'Allemagne attacherait à la prompte réalisation des clauses économiques inscrites dans l'accord du 8 février 1909, le gouvernement impérial prit soin de substituer sans retard

une certitude à l'hypothèse. Dès avant la signature de l'accord, il avait exprimé le vœu qu'une négociation technique en suivît immédiatement la publication. Quelques jours plus tard, il rappelait cette demande à M. Jules Cambon. Il s'agissait, disait-il, d'un « échange de vues sur les diverses questions économiques qui étaient sur le tapis au Maroc ». En réalité, c'était le programme de la collaboration économique projetée que l'Allemagne souhaitait mettre sur pied.

La mission de représenter en cette occasion le gouvernement français fut confiée à un homme parfaitement qualifié pour la remplir, M. Guiot, ministre plénipotentiaire de première classe et délégué des porteurs de l'emprunt marocain. A ce titre, membre du conseil d'administration de la Banque d'État du Maroc et chef du service de contrôle des douanes chérifiennes, M. Guiot était familier avec toutes les questions que les deux gouvernements se proposaient de régler. La double qualité qu'il tenait de son grade et ses fonctions s'accordait, d'autre part, le mieux du monde avec l'œuvre à double face dont on allait tracer le plan, œuvre économique et privée par ses instruments et ses résultats, mais essentiellement politique et officielle par son origine et sa méthode. Du côté allemand, M. Erckert, chef du service du Maroc à la chancellerie et M. de Langwerth, conseiller de légation, qui, après un long séjour à Tanger, était devenu à la Wilhelmstrasse « rapporteur » pour les affaires marocaines, faisaient vis-à-vis à M. Guiot.

Les entretiens de ces messieurs commencèrent à Berlin le 24 mars 1909 et se prolongèrent jusqu'au 1er avril. Le ton en fut simple et cordial : on était en pleine lune de miel. Il ne fut pas établi de procès-verbal

de chaque séance. Mais, après la dernière, M. Guiot, ayant, dans un louable souci de clarté, soumis aux négociateurs allemands les notes qu'il avait prises au jour le jour, ces notes revisées par eux devinrent la base de l'accord constaté. Dans le courant d'avril et de mai, le gouvernement allemand étudia ce compte rendu et le 2 juin, il adressa à M. Guiot un aide-mémoire confidentiel, où, après avoir constaté « l'identité des vues sur tous les points principaux », il ajoutait :

Cet aide-mémoire, après avoir été approuvé par les deux gouvernements, servirait de base pour les mesures à prendre en vue de faciliter au Maroc le règlement des affaires actuellement en suspens et de favoriser le développement économique de ce pays.

Ainsi s'affirmait de nouveau le désir du gouvernement impérial d'aboutir rapidement à un résultat positif. Ce désir était encore souligné par la dernière phrase de l'aide-mémoire qui portait :

Le gouvernement impérial serait heureux de connaître dans le plus bref délai possible les vues du gouvernement français à ce sujet.

Le sens général de ce document, dont on ne saurait trop souligner l'importance, n'était point douteux. Le gouvernement allemand, dans l'ordre politique et même financier, consentait que la France exerçât au Maroc une influence prépondérante, soit qu'elle garantît le prochain emprunt, soit qu'elle eût la majorité dans les divers organes de contrôle que cet emprunt pourrait rendre nécessaire. M. Guiot dans son rapport au ministre des Affaires étrangères écrivait à ce sujet :

Votre Excellence remarquera que j'ai placé tous nos entretiens sur la base, non de la « prépondérance de nos intérêts politiques,

mais sur celle du renoncement politique de l'Allemagne ». A maintes reprises, dans ma rédaction du compte rendu, j'ai mis cette formule dans la bouche de M. Erckert. Assurément, ce document n'est pas un compte rendu officiel, et je ne veux pas en exagérer la portée. Il n'en est pas moins à propos de remarquer qu'il a été lu par moi à M. Erckert, qui l'a pleinement approuvé; qu'il est resté entre ses mains du 31 mars au 3 avril ; qu'il a été annoté par lui sur divers points sans que les expressions « désistement politique », « renoncement politique » aient fait l'objet d'aucune remarque. Le texte que je remets à Votre Excellence et celui que j'ai laissé à notre ambassadeur à Berlin ont été expédiés dans les bureaux mêmes de la Wilhelmstrasse [1].

Par contre, le gouvernement allemand tenait à ce que l'apparence internationale fût conservée, même si la réalité devenait française. Ce qui ne l'empêchait pas d'ailleurs de présenter ouvertement le Maroc comme une chasse réservée franco-allemande. Il admettait que les tiers pussent ramasser les miettes du festin : encore laissait-il à la France le soin de les leur abandonner. Mais seules la France et l'Allemagne devaient prendre place à table. Animé d'un tel dessein, le gouvernement impérial ne pouvait manquer d'être gêné par l'article 107 de l'acte d'Algésiras imposant la loi de l'adjudication [2]. Il conviait donc la France à une interprétation de cet article toute différente de celle qui avait été généralement admise depuis 1906, de celle qu'il devait lui-même soutenir au cours des négociations du mois de septembre

1. Sénat, 8 février 1912, Discours de M. Pichon.

2. L'article 107 était ainsi conçu : « La validité des concessions qui seraient faites aux termes de l'article 106, ainsi que pour les fournitures d'État, sera subordonnée, dans tout l'empire chérifien, au principe de l'adjudication publique, sans acception de nationalité, pour toutes les matières qui, conformément aux règles suivies dans les législations étrangères, en comportent l'application. »

1911[1]. D'après lui, l'adjudication, au lieu d'être la règle, devait devenir l'exception. Il appartenait aux deux gouvernements français et allemand de faire prévaloir cette manière de voir en « écartant une concurrence stérile et nuisible », en limitant strictement l'adjudication aux « matières qui, conformément aux règles suivies dans les législations étrangères, en comportent l'application »; en recourant pour toutes les autres « soit à des contrats de gré à gré après concours, soit à de simples contrats de gré à gré. » Le but, c'était, en propres termes, de permettre à « certains groupements allemands et français, qui ont déjà fait des études préalables et ont dépensé de l'argent à cet effet, de soumissionner de grandes entreprises avec la certitude de les obtenir ». En un mot, la notion de concession, que l'acte d'Algésiras avait, au moins pratiquement, exclue de la vie économique marocaine, y était réintroduite. Et ces concessions devaient avoir pour objet de créer un monopole de fait au profit de certains groupements français et allemands.

Le gouvernement impérial déclarait, en effet, de la façon la plus nette qu'il entendait n'avoir affaire qu'aux Français et ignorer résolument toutes les autres nationalités. L'aide-mémoire du 2 juin portait :

> Le gouvernement français aura la libre faculté d'associer à une entreprise au Maroc, outre des Allemands, aussi des Anglais et des Espagnols. Mais cette association sera à la charge de la quote-part française.

Donc obligation pour la France de réserver une part à l'Allemagne et à l'Allemagne seule, faculté pour la

1 Voir ci-dessous, pages 498 et suivantes.

France d'en donner une, en plus, à des Espagnols ou à des Anglais, mais, dans ce cas, obligation pour elle de prélever sur sa part cette sous-participation anglaise ou espagnole, la part allemande ne devant jamais être réduite de ce fait : il était impossible de plus franchement confesser que l'Allemagne attendait de l'accord de 1909 le partage entre la France et elle d'un privilège global pour l'exploitation économique du Maroc.

Le caractère général de l'aide-mémoire du 2 juin étant ainsi défini, le gouvernement impérial abordait les questions de détail et, en les exposant, laissait à chaque ligne apparaître l'idée directrice qui inspirait son programme. Très justement, il mettait au premier rang le règlement des dettes du gouvernement marocain : faute de ce règlement, en effet, non seulement nombre d'intérêts européens se trouvaient lésés ; mais encore il fallait renoncer à toute réforme administrative, à tout progrès économique. Le gouvernement impérial commençait donc par établir le bilan des dettes du makhzen et il les groupait de façon fort logique, mais en n'y faisant figurer ni la créance française pour l'indemnité de guerre de la Chaouïa, ni la créance espagnole pour l'indemnité de guerre du Rif. Il indiquait seulement dans la suite de son exposé qu'ignorant si le gouvernement français avait l'intention de se faire rembourser sur l'emprunt, il entendait que, dans cette hypothèse, « l'emprunt dût être porté à un chiffre qui suffirait à satisfaire à toutes les créances sus-mentionnées. » Pour souligner sa pensée, il ajoutait : « En d'autres termes, il est entendu que l'indemnité éventuelle française ne sera pas liquidée au détriment des autres créances. La même remarque s'appliquera à une indemnité éventuelle espagnole. »

Bref, la France ne devait espérer aucun traitement de faveur dans le classement des créances. Elle serait traitée, comme on disait à Algésiras, sur le pied d'égalité.

Par contre, l'Allemagne, sur deux points, réclamait pour elle-même un tour de faveur à prendre sur les 10 millions affectés aux travaux publics. Elle demandait d'abord que la créance de M. Renschhausen, entrepreneur de travaux publics à Tanger, fît l'objet d'un règlement partiel et anticipé. Cette créance représentait le montant des travaux du môle et de l'égout collecteur de Tanger, dont la maison Renschhausen avait obtenu la commande avant la conférence d'Algésiras. La dite maison ayant reçu en gage les terrains gagnés sur la mer, l'existence de ce gage était un argument de plus contre le paiement anticipé. Le gouvernement impérial insistait cependant pour ce paiement en disant :

Le règlement partiel de la demande Renschhausen, envisagé entre les deux gouvernements, fera une exception, étant basé sur le gage des terres-pleins se trouvant entre les mains de M. Renschhausen.

En outre, et pour la même raison, le gouvernement impérial demandait que, dans l'établissement du programme des travaux publics, le port de Larache, accordé avant Algésiras à des entrepreneurs allemands, bénéficiât d'un tour de faveur et que ces travaux eussent priorité de paiement sur les fonds de l'emprunt projeté :

L'objet de l'opération étant établi, le gouvernement impérial examinait les gages possibles, savoir les excédents libres de douane, le monopole du tabac à fumer, du tabac à priser, du kif et de l'opium, divers revenus

du makhzen dans les villes du littoral, différentes taxes et loyers de biens appartenant au gouvernement marocain. Dans ces conditions, l'indemnité de guerre française ne pouvait figurer dans l'emprunt. En conséquence, si le gouvernement français désirait l'y inscrire et élever de 80 millions à 150 millions le chiffre de l'emprunt, sa garantie deviendrait nécessaire.

Le gouvernement impérial du reste n'aurait à soulever aucune objection de principe contre une garantie donnée par le gouvernement français.

Il attacherait du prix cependant à ce qu'une telle garantie ne se traduise pas par la création d'un contrôle nouveau et purement français de revenus marocains.

Comme il avait été envisagé dans les pourparlers précédant l'accord du 8 février, dans le cas où un contrôle nouveau deviendrait nécessaire, il préférerait un contrôle international avec prépondérance française.

La conclusion, à laquelle le gouvernement allemand était ainsi conduit par des raisons financières, avait pour la France un intérêt politique de premier ordre. Si la France devenait garante des emprunts marocains, elle était en effet assurée de voir, par la force des choses, son influence se développer dans l'Empire chérifien. Et sans doute, le gouvernement allemand s'en rendait compte, puisqu'il demandait que l'organe de contrôle de l'emprunt envisagé n'eût pas une façade française. Mais cette réserve avait peu d'importance en fait, puisque, dans l'une et l'autre hypothèse, — emprunt garanti ou non, — il acceptait que l'excédent du revenu des douanes fût contrôlé par l'administration (à prépondérance française) créée en 1904. Pour les taxes des villes et des loyers des biens du makhzen, il promettait d'« exa-

miner » si ce contrôle pourrait être réuni à celui de l'ancien emprunt. En tout cas, l'emprunt serait émis par la Banque d'État, les deux gouvernements s'entendant pour en faire comprendre la nécessité au gouvernement marocain.

La troisième partie de l'aide-mémoire se référait aux travaux publics et c'est dans cette dernière partie que s'affirmait le plus nettement la tendance de l'Allemagne au monopole économique. On a vu comment elle proposait de substituer le plus possible à l'adjudication les contrats de gré à gré avec ou sans concours. On a vu également la priorité qu'elle réclamait, dans l'ordre des paiements, pour la créance Renschhausen, d'une part, pour le port de Larache d'autre part. Par contre, la continuation des travaux de Tanger et de Casablanca serait soumise, soit à l'adjudication, soit à la « solution pratique » ci-dessus définie, c'est-à-dire à l'association franco-allemande excluant « une concurrence stérile et nuisible ». En outre, la caisse spéciale des travaux publics instituée par l'article 66 de l'acte d'Algésiras devrait être utilisée d'une façon nouvelle, afin de réunir des disponibilités plus élevées. Le gouvernement impérial proposait enfin que les deux légations de France et d'Allemagne à Tanger fussent « immédiatement après que l'identité des vues serait officiellement arrêtée par les deux gouvernements », munies d'instructions de nature à « faciliter les négociations sur les contrats à conclure avec le sultan et surtout celui du prochain emprunt, ainsi que les interprétations de certaines prescriptions de l'acte d'Algésiras ». Elles prêteraient aussi leur appui pour « prendre les mesures financières destinées à l'exécution des travaux publics ».

En résumé, interprétation nouvelle de l'acte d'Algésiras dans le sens d'un monopole franco-allemand, les tiers étant réduits au rôle de sous-participants et cette sous-participation étant mise à la charge exclusive des groupes français ; préparation d'un emprunt uniquement destiné à liquider le passif du makhzen et à payer, si possible, des travaux publics ; adhésion de principe à la garantie française, avec contrôle international à prépondérance française ; avantages spéciaux réclamés pour deux affaires allemandes ; étroite solidarité établie entre les deux légations en vue de l'action à exercer sur le sultan, tel était, dans ses grandes lignes, le programme allemand. Politiquement, il ne nous offrait qu'un avantage, sérieux d'ailleurs, la possibilité de garantir les emprunts marocains, possibilité que rien n'excluait, à vrai dire, dans l'acte d'Algésiras, mais qui eût été, sans entente avec l'Allemagne, d'une utilisation malaisée. Économiquement, il posait devant le gouvernement français, dans la forme la plus précise et la plus immédiate, la question du régime futur du Maroc sur la base d'une association générale et exclusive des intérêts français et des intérêts allemands. Ce que le gouvernement français n'avait peut être pas prévu en signant l'accord du 8 février prenait corps en plein relief. Il fallait opter pour ou contre et l'option était délicate.

En effet, quoi qu'on dût penser du sens juridique de l'article 107 de l'acte d'Algésiras, il était évident qu'en fait cet acte avait été compris et appliqué par tous comme une charte d'égalité économique, non seulement en matière de douanes, mais encore en matière de concessions, de construction et d'exploitation. Aussi bien, le principe de l'égalité économique si fortement

défendu par l'Allemagne en 1905 et 1906 ne datait pas de cette époque. Il figurait déjà dans l'accord franco-anglais de 1904 et dans l'accord franco-espagnol de la même année. Ni l'Angleterre ni l'Espagne n'étaient d'humeur à se laisser dépouiller de cette garantie au profit d'un monopole franco-allemand dans lequel la France les eût introduites, à ses frais, par une porte dérobée. M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres, en fit la remarque aussitôt. « Il ne pouvait être question d'éliminer des premiers travaux à entreprendre pour outiller le Maroc, ni des concessions à exploiter, les intérêts anglais qui s'appuyaient sur une influence bien plus ancienne et sur des courants d'échanges beaucoup plus considérables que ceux de l'Allemagne[1] ». Que l'Allemagne arrivât au banquet marocain avec un appétit formidable et sans se soucier des convives que nous y avions admis auparavant ; qu'elle nous offrît un profitable tête-à-tête par l'exclusion des tiers, rien de plus clair. Mais y pouvions-nous consentir ? Soit en droit, soit en fait, en présence de l'acte d'Algésiras d'une part, de nos intérêts politiques de l'autre, pouvions-nous admettre que l'Angleterre, pour ne citer qu'elle, fût réduite à suivre de loin la manifestation de l'association franco-allemande en sous-participant, comme à une aumône, à la part française ? Pouvions-nous lui demander de considérer, ainsi que le souhaitait l'Allemagne, la concurrence comme « stérile et nuisible », lui demander d'accepter que « certains groupements français et allemands pussent soumissionner pour les grandes entreprises avec la certitude de les obtenir ? »

1. Rapport Baudin, page 25.

Évidemment non. Les textes ne nous le permettaient pas. La sagesse politique nous le déconseillait aussi.

M. Paul Cambon exprimait d ailleurs une crainte plus grave encore. A lire la conclusion de l'aide-mémoire du 2 juin, l'annonce d'une collaboration étroite des deux légations de France et d'Allemagne, — collaboration destinée à diriger le makhzen, à lui exposer la nécessité d'un emprunt, à lui suggérer des contrats, à lui dicter un programme de travaux, — il se demandait si la France n'allait pas rouvrir à l'Allemagne dans l'Empire chérifien cette possibilité d'action, non pas seulement économique mais politique, que nous avions depuis 1906 réussi à lui interdire? Cette association d'intérêts n'allait-elle pas devenir en fait un condominium franco-allemand?

L'accord du 8 février, écrivait-il, a posé les principes d'une coopération économique franco-allemande au Maroc. Mais il deviendrait illusoire et dangereux de faire intervenir les deux gouvernements dans le groupement des intérêts privés et la détermination des participations financières ou industrielles.

Il est à craindre qu'on ne veuille nous acheminer vers une sorte de condominium économique au Maroc.

Il serait préférable de laisser toute liberté aux commerçants et industriels des deux pays dans leurs initiatives et leurs rapprochements.

Et sans doute, on pouvait répondre qu'il ne s'agissait en tout cela que de dettes à payer, de phares, de ports, de chemins de fer à construire. Il n'en restait pas moins que le sultan, en voyant ces propositions solidairement soutenues par les deux ministres de France et d'Allemagne, aurait l'impression d'avoir désormais affaire non à treize puissances ou à une seule, mais à deux, — c'est-à-dire à trop ou à trop peu. Il n'en restait

pas moins qu'avec le programme du 2 juin l'Allemagne, par notre concours, prendrait au Maroc un rôle plus important, plus continu, plus actif que celui qu'elle avait joué dans les années précédentes.

Enfin, du point de vue intérieur, les difficultés n'étaient pas non plus négligeables. Pour que les groupements français et allemands que l'on se proposait de favoriser pussent « soumissionner pour les grandes entreprises avec la certitude de les obtenir », il faudrait, de toute évidence, limiter la concurrence, non seulement aux dépens des étrangers, mais même aux dépens des nationaux. En quoi, en effet, la situation des groupements précités serait-elle améliorée si, après avoir écarté les Belges et les Portugais, on les laissait exposés à la concurrence non moins « stérile et nuisible » de maisons françaises ou allemandes? Et certes le gouvernement impérial était, nous l'avons dit, tout disposé à prendre, pour sa part, la responsabilité de discipliner ses candidats. Il se croyait même, à cet égard, plus maître de ses décisions qu'il ne l'était en réalité[1]. Mais, du côté français, en était-il de même? Le gouvernement français pouvait-il, sans s'exposer aux vives attaques des maisons évincées et de leurs amis politiques, créer par son intervention « un véritable monopole de fait au profit d'un consortium », truster une catégorie d'entreprises? Pouvait-il « écarter des concurrents français, réserver à une société, à l'exclusion des autres, la faculté de concourir aux adjudications »? N'en résulterait-il pas « des polémiques et des critiques de nature à mettre en cause devant l'opinion et devant les

1. Voir ci-dessous, pages 53 et suivantes.

Chambres la responsabilité du gouvernement » ?[1] C'était un gros risque à courir.

Par contre, il était difficile d'écarter purement et simplement la proposition allemande. C'eût été, sitôt après l'accord de 1909, en proclamer la faillite. On conçoit donc l'embarras de M. Pichon. Cet embarras se trahit d'abord par la lenteur de sa réponse : le gouvernement allemand avait sollicité le 2 juin une réponse « dans le plus bref délai ». Or c'est seulement le 14 octobre 1909 que le gouvernement français répondit à la communication allemande du 2 juin précédent. Si lents que soient les bureaux, un tel retard révélait autre chose que de la négligence. Cet embarras apparut ensuite dans le texte même de la note qui, après ce long délai, fut remise à l'Allemagne. Sans dire non, en disant oui au contraire la plupart du temps, cette note esquivait les difficultés essentielles et réservait visiblement, par ces prétéritions, un moyen de se dérober ultérieurement : demi-mesure, trouble et ambiguë, mauvaise comme toutes les demi-mesures et qui aggravait par l'équivoque finale l'inconvénient de l'hésitation préalable.

Ce document, avec un soin voulu, énumérait d'abord tous les points secondaires sur lesquels on était d'accord. En premier lieu, le gouvernement français tient à donner au gouvernement impérial les satisfactions immédiates que réclament les nationaux allemands. Il annonce qu'il s'est employé (grâce au concours du Crédit Foncier et Agricole d'Algérie et de Tunisie)[2] à faciliter le paiement anticipé, fort peu justifié en droit, de la créance Renschhausen. Il ajoute à deux reprises que

1. Rapport Baudin, page 40.
2. Voir ci-dessous, page 64.

les dépenses du port de Larache seront imputées au compte de l'emprunt et imputées « en première ligne ». Il a suivi « la procédure indiquée par le gouvernement impérial pour l'établissement du compte général des dettes du makhzen ». Les négociations engagées à l'appel du sultan par le gouvernement de la République en vue de l'emprunt « ont été conduites dans le même esprit qui a inspiré les conclusions de la note allemande relative à la question c'est-à-dire avec la préoccupation d'éviter toute inégalité de traitement entre les créanciers de nationalités différentes et d'écarter tout privilège pour le remboursement des dépenses militaires et navales au préjudice d'autres créances ». Acte est pris de ce que le gouvernement impérial ne s'opposerait pas à ce que l'emprunt marocain fût garanti par la France, etc...

Après tant d'hommages rendus à l'harmonie des vues, on est tenté de s'étonner que le gouvernement français, au lieu d'affirmer, comme faisait le 2 juin le gouvernement allemand, « l'identité des vues sur tous les points », se borne à dire le 14 octobre « qu'il se plaît à constater avec le gouvernement impérial *qu'ils peuvent tous deux se mettre d'accord* sur les solutions envisagées par M. Guiot et M. Erckert », — formule bien tiède en vérité et bien modeste, si la suite ne l'éclairait point. En effet, jusqu'à ce point de la réponse française, la question capitale n'avait pas été touchée. Cette question est-il besoin de rappeler en quels termes elle se posait ? Comment le gouvernement de la République envisageait-il les suggestions allemandes sur « la nécessité d'éviter une concurrence stérile et nuisible »; sur l'intérêt qu'il y aurait à restreindre l'adjudication et à « permettre

à certains groupements français et allemands de soumissionner pour de grandes entreprises avec la certitude de les obtenir »; sur la conséquence enfin de cette pratique, qui serait que l'Allemagne n'aurait affaire qu'à la France, celle-ci pouvant, si bon lui semblait, prélever sur sa propre part la sous-participation des tiers, anglais ou espagnols? Comment, en un mot le gouvernement français entendait-il concilier l'acte d'Algésiras et l'accord de 1909, le droit de l'Europe et les prétentions de l'Allemagne, l'égalité économique et le privilège? Ici la clarté devenait plus que jamais nécessaire, si l'on voulait éviter les controverses du lendemain. Or à ce moment précisément, l'obscurité montait du texte et jetait un voile pudique sur la difficulté.

Le gouvernement français estime avec le gouvernement allemand qu'il conviendrait de rechercher les solutions les plus favorables à la bonne exécution des travaux de cette nature et d'entendre l'article 107 de l'acte d'Algésiras dans un sens conforme à la pratique généralement suivie en Europe dans des cas analogues.

Il ne paraît pas douteux, en effet, qu'en posant le principe de l'adjudication publique, les rédacteurs de l'article 107 ont entendu réserver la possibilité de recourir à des contrats de gré à gré après concours ou à de simples contrats de gré à gré dans tous les cas où les législations étrangères autorisent ce recours.

Le gouvernement français est aussi favorable que le gouvernement allemand à cette interprétation. On verrait avec faveur des groupements se former en vue de travaux publics entre des entrepreneurs de différentes nationalités offrant de sérieuses garanties, et notamment entre des maisons françaises et allemandes.

L'arrangement du 9 février dernier, qui a expressément prévu et encouragé des associations de ce genre, trouverait là une heureuse application. Le gouvernement français désire d'ailleurs, ainsi que le mentionne la note allemande, faire accéder dans la plus large mesure possible, à ces groupements, les industriels anglais et espagnols, la détermination de la part de chaque nationalité devant être laissée aux intéressés.

Ce texte, quelque arrondis qu'en fussent les angles, laissait apparaître la divergence profonde des points de vue. L'aide-mémoire allemand portait : « Ainsi on trouverait les moyens propres à permettre à certains groupements *allemands et français*... de soumissionner de grandes entreprises avec la certitude de les obtenir. » La note française réplique : « On verrait avec faveur des groupements se former en vue de travaux publics *entre des entrepreneurs de différentes nationalités* offrant de sérieuses garanties et notamment entre des maisons françaises et allemandes. » L'aide-mémoire allemand portait (ne parlant que des Français et des Allemands) : « Il est entendu que, conformément à l'accord du 9 février, les deux gouvernements tacheront d'associer mutuellement leurs nationaux... » La note française réplique (parlant non seulement des Français et des Allemands, mais des « différentes nationalités », — ce qui est tout autre chose) : « L'arrangement du 8 février dernier, qui a expressément prévu et encouragé des associations de ce genre, trouverait là une heureuse application. » Déjà les points de vue s'écartent : pour l'Allemagne, l'accord du 8 février faisait disparaître les tiers ; pour la France, il les laisse subsister. Mais voici que cet écart s'élargit : la note allemande portait : « Le gouvernement français aura la faculté d'associer à une entreprise au Maroc, outre les Allemands, aussi des Anglais et des Espagnols. Mais cette association sera à la charge de la quote-part française. » La note française répond en éludant la question capitale, en passant à côté de la prétention allemande qui consiste à ne voir dans les tiers que de simples sous-participants de la part française : « Le gouvernement français désire d'ailleurs,

ainsi que le mentionne la note allemande *faire accéder, dans la plus large mesure possible, à ces groupements les industriels anglais et espagnols*, la détermination de la part de chaque nationalité devant être laissée aux intéressés. » La difficulté, ainsi, est escamotée. Est-ce à dire qu'elle soit résolue?

La suite des événements a montré qu'elle ne l'était point. Et si l'opinion publique, ignorant les deux documents qui viennent d'être analysés, a eu le droit d'en être surprise, le bénéfice de cette excuse ne saurait être accordé aux auteurs du malentendu qui ressort de leur lecture. Qu'il fût malaisé de s'évader franchement le 14 octobre 1909 du terrain de privilège et de monopole, où l'Allemagne prétendait nous entraîner, on peut l'admettre. Mais que, dès l'arrivée à Berlin de M. Guiot, au mois de mars précédent, celui-ci n'eût pas reçu l'ordre de ne s'y point aventurer, on le conçoit mal. M. Pichon a dit à la commission du Sénat[1] que toujours, dans cette négociation de mars, nous avions précisé que « respectueux des engagements pris, nous interprétions l'accord franco-allemand comme comportant la participation de l'Angleterre et de l'Espagne ». Comment expliquer alors que l'aide-mémoire allemand du 2 juin suivant ne tînt aucun compte de cette réserve, réserve insuffisante d'ailleurs, puisqu'elle passait sous silence huit des treize signataires de l'acte d'Algésiras? Comment expliquer surtout qu'en présence de ce désaccord profond, la réponse française du 14 octobre ait si rapidement glissé sur lui? Sans doute par la confiance que « tout s'arrangerait » et par ce goût de l'imprécision qui carac-

1. Séance du 26 décembre 1911.

térise fâcheusement certains de nos diplomates. Or, en fait, rien ne s'est arrangé. Tout a avorté. Et pourquoi? Parce qu'à la base de la collaboration, à la base d'une action qui ne pouvait être féconde que si elle était concertée, il y avait une équivoque, équivoque connue, équivoque voulue, qui a pesé sur le lendemain et qu'on a cru, bien à tort, pouvoir résoudre par l'abstention.

II

LES MINES

Toutefois l'échec du premier essai d'application fut imputable à l'Allemagne beaucoup plus qu'à la France : c'est en effet par des raisons de politique intérieure allemande que les tentatives de collaboration minière ont été, trois ans durant, paralysées.

En cette matière, les négociateurs de l'accord de 1909 avaient été devancés et dès 1907 un groupement international en majorité franco-allemand s'était constitué pour l'exploitation du sous-sol marocain. Ce groupement répondait parfaitement au but de l'accord de février. Par sa composition et sa puissance, il était à même de fournir un gros effort et de faire œuvre durable. Les principaux participants français étaient la maison Schneider et sa filiale la Compagnie marocaine, la Compagnie de Chatillon-Commentry, les Aciéries de la Marine, le comte Armand, M. Hoskier. Les principaux participants allemands étaient les maisons Krupp, la société de Gelsenkirchen, la maison Thiessen. L'Union comprenait

en outre des associés, anglais, espagnols, italiens et portugais. La répartition était la suivante : France, 50 % environ (avec la présidence et huit administrateurs); Allemagne, 20 % (avec le vice-président et deux administrateurs) ; Angleterre, 10 % (un administrateur) ; Espagne, 6 % (deux administrateurs) ; Italie, 4 % ; Portugal, 2 % (un administrateur)[1]. Le président était M. Darcy, président du comité des Houillères de France. Dès sa constitution, l'Union avait exécuté au Maroc de nombreuses prospections. Elle n'avait cependant pu faire plus : car, dès ce moment, diverses raisons, les unes de fait, les difficultés de la pénétration et l'opposition de la maison Mannesmann, l'autre de droit, la non-promulgation du règlement minier prévu par l'acte d'Algésiras, lui interdisaient de passer aux actes. Cette situation n'a, depuis lors, pas varié.

Peu connus en Allemagne, où l'exploitation d'un brevet ingénieux leur avait valu une fortune récente, MM. Mannesmann avaient, dès 1907, conçu l'idée de profiter de l'anarchie marocaine. Ils avaient consenti à Moulay-Hafid, encore prétendant, des avances de fonds dont il avait grand besoin ; moyennant quoi, ils avaient obtenu de lui des firmans miniers très étendus, dont ils espéraient retirer, si non beaucoup de minerai, au moins beaucoup de profits. Ils n'ignoraient pas que l'Union des Mines, constituée à la même date, les avait précédés ou suivis de près sur le même terrain. Mais l'existence

1. Deux ans après, l'Union, élargissant sa base, absorbait le portefeuille minier marocain de la Cie Mokta el Hadid, qui entrait dans le groupe en même temps que la Cie de Saint-Gobain et, sans diminuer la part française ni la part allemande, accueillait de puissants associés belges et autrichiens.

même de ce puissant concurrent était l'une des cartes dont ils comptaient jouer avec une incontestable habileté. Créer à l'Union des obstacles en invoquant des titres antérieurs ; l'amener, en lui créant ces obstacles, à composition ; devenir ainsi, bon gré, mal gré, les collaborateurs des plus réputés métallurgistes d'Europe ; bénéficier de leur crédit pour le placement de leurs valeurs ; trouver par là des facilités de premier ordre pour « financer », le moment venu, des mines encore inexplorées : tel fut dès le début, leur plan, servi par une utilisation supérieurement avisée de tous les moyens politiques, par une psychologie clairvoyante, par une publicité bien entendue.

Dans un désir d'entente, suggéré par les conseils pressants des deux gouvernements, l'Union des Mines au lendemain de l'accord franco-allemand de 1909, accepta, sans discuter les titres du groupe Mannesmann, de négocier avec lui. Du 6 au 25 avril 1909, plusieurs entrevues eurent lieu à l'ambassade d'Allemagne à Paris, en présence du baron de Lancken, conseiller de cette ambassade, entre MM. Max et Otto Mannesmann et les représentants de l'Union. MM. Mannesmann ne demandaient rien de moins que la moitié des gisements pour lesquels ils seraient en compétition avec l'Union et une participation de moitié dans toutes les affaires, y compris les chemins de fer, auxquelles s'intéresserait l'Union. Ils refusaient d'autre part de communiquer à leurs interlocuteurs la liste des gisements sur lesquels ils invoquaient un droit de concession. Cette attitude contradictoire ne fut pas sans inspirer à l'Union des Mines et même à l'ambassade d'Allemagne quelque scepticisme sur la validité de ces droits mystérieux et la conversation n'eut pas de suite.

Elle reprit pourtant quelques semaines plus tard, à Tanger. L'accord franco-allemand brillait alors de son plein éclat et les gouvernements souhaitaient être au plus tôt libérés de tout ce qui en pouvait gêner l'application. Cette fois, l'Union des Mines offrait à MM. Mannesmann une répartition territoriale qui laisserait à chacune des parties son autonomie dans des zones déterminées en échange de son désistement pour celles reconnues à l'autre. MM. Mannesmann devaient conserver notamment l'exploitation totale des mines du Rif. M. Pichon approuvait. M. Rosen, ministre d'Allemagne à Tanger, qui avait suivi de près les négociations et tenté d'énergiques efforts pour les faire aboutir, témoignait à Berlin de l'esprit de conciliation de l'Union. Un nouvel échec fut cependant la conclusion de cette seconde négociation.

Un an bientôt avait passé depuis l'accord franco-allemand, lorsque M. de Schoen, alors ministre des Affaires étrangères d'Allemagne, reprit en mains la question en janvier 1910. Il proposait que deux conférences simultanées fussent tenues, sous le contrôle et la direction des gouvernements, l'une à Berlin entre un délégué des actionnaires allemands de l'Union et un des frères Mannesmann, l'autre à Paris entre un délégué des actionnaires français et un autre frère Mannesmann. L'Union ne crut pas devoir consentir à ce dessaisissement. Constituée avant l'accord du 8 février 1909, elle n'avait, si accueillante qu'elle se fût montrée toujours aux suggestions d'entente des gouvernements, aucune obligation de leur confier ce rôle de notaires que M. Ribot a critiqué au Sénat le 9 février 1912 et dont les ministères intéressés se sont le plus souvent si imparfaitement acquittés. L'Union voulait bien négocier, mais elle voulait

que ce fût dans l'exercice de son autonomie et de sa responsabilité. C'est alors, en mai 1910, que la négociation se rouvrit dans des conditions qui valent d'être rappelées.

Le 19 mai 1910, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, délégué par le gouvernement français aux funérailles du roi Édouard VII, se rencontrait avec l'empereur Guillaume II. Après une première conversation, l'Empereur s'approcha de nouveau du ministre français et lui dit :

— Je serais bien heureux de voir enfin réglée cette question marocaine. Je serais heureux aussi si vous pouviez vous entendre avec les frères Mannesmann. A ce propos, vous recevrez d'ici peu à Paris la visite d'un homme qui a ma confiance, Rathenau. Il est chargé de préparer un accord.

Huit jours après, M. Rathenau arrivait en effet à Paris. Le prince de Radolin, le présentait à M. Pichon et M. Pichon à l'Union des Mines. M. Rathenau, fort apprécié en Allemagne, intelligent et droit, d'un milieu social supérieur à celui de la famille Mannesmann, vint donc le 26 mai aux bureaux de l'Union et tint à peu près ce langage :

— Les frères Mannesmann, dont je connais peu les personnes et nullement les affaires, m'ont prié de négocier un accord entre eux et l'Union. Je leur ai répondu que je n'y consentirais que sur l'assentiment de mon gouvernement.

M. Rathenau ajoutait :

— Mon ami, monsieur de Schoen, ministre des Affaires étrangères, s'est empressé de saisir l'occasion. J'ai été présenté à monsieur Pichon et à monsieur Briand par le

prince de Radolin. Ces messieurs m'ont dit qu'ils verraient avec plaisir mes efforts aboutir... Il faudrait qu'il n'y eût dans l'accord ni vainqueur ni vaincu.

L'Union répliqua qu'ayant déjà causé elle était prête à causer encore. M. Rathenau répondit qu'il avait les pouvoirs nécessaires pour traiter, mais qu'il fallait que tout fût bouclé en trois jours. Il envisageait un partage minier du Maroc, analogue dans ses grandes lignes à ce partage économique que l'Allemagne prétendit plus tard imposer à la France dans les négociations du mois de septembre 1911[1]. L'Union refusa d'y souscrire dans la forme brutale où il se présentait. Elle avait pour cela d'excellentes raisons. Les unes étaient d'ordre technique. Les autres étaient d'ordre politique. L'arrangement proposé aurait les allures d'une constitution de monopole propre à effaroucher l'opinion. Il serait la consécration définitive du dominium allemand sur la moitié du Maroc. L'Union proposait, en conséquence, de substituer au partage territorial un partage par nature de minerais. On placerait dans le lot Mannesmann toutes les mines de fer (c'est-à-dire ce qui intéressait le plus la métallurgie allemande). Les autres mines seraient placées dans le lot de l'Union qui assurerait à MM. Mannesmann une redevance de 20 % sur le produit net de l'exploitation, contre redevance pareille sur les gisements exploités par ceux-ci. Bien que l'offre fût tentante industriellement, M. Rathenau refusa. Une fois encore l'Union, pour répondre au désir qu'on lui exprimait en haut lieu, fit un pas en avant. Elle accepta le principe d'une division territoriale, mais à une double

1. Voir ci-dessous, page 515.

condition : la première, c'est que le partage ne devait s'appliquer qu'au passé, l'ensemble du Maroc restant ouvert à tous pour l'avenir; la seconde, c'est que le sud et l'ouest du Maroc, dès longtemps prospectés par les membres de l'Union, seraient compris dans son lot.

M. Rathenau accepta ce principe, la ligne séparative devant être fixée au 37e degré. Cet arrangement avait été connu dans tous ses détails par M. Pichon. Le 28 mai, le projet de convention était établi. Le 31 mai, M. Rathenau annonçait l'arrivée de M. Mannesmann. On pouvait croire qu'on touchait au but. Mais quand M. Mannesmann fut à Paris, le tableau changea. Chaque jour, c'était une proposition nouvelle, une exigence inédite. L'Union céda sur beaucoup de points, se bornant seulement à stipuler, pour les sacrifices qu'elle consentait, le bénéfice de la réciprocité. Une fois encore, on se mit d'accord et la signature fut fixée au mercredi 8 juin. Le conseil de l'Union était réuni à cette fin, quand M. Rathenau se fit annoncer et déclara que, MM. Mannesmann ayant demandé de nouvelles modifications qu'il jugeait injustifiées et injustifiables, il avait résigné son mandat. MM. Mannesmann désignaient en même temps un nouveau négociateur, M. Isay, avocat à Berlin. Le conseil de l'Union décida sur-le-champ qu'il considérait les pourparlers comme rompus.

Dès le mois d'octobre 1910, les tentatives de rapprochement se dessinèrent de nouveau pour se préciser plus nettement au début de 1911. Il s'agissait, par l'intermédiaire de deux financiers en connexion directe avec la haute banque anglo-allemande, de constituer, avec l'Union et les Mannesmann, une société dans laquelle ces messieurs et le groupe qui les suivait, feraient la

majorité. C'était « le groupe départageur ». L'ambassade d'Allemagne, cette fois comme la précédente, paraissait sympathique. Mais l'Union considéra que cette combinaison, où l'élément industriel français devait être absorbé au profit d'une combinaison financière internationale, serait la négation de tout ce qu'elle avait voulu faire avec l'agrément du gouvernement français. Elle estima aussi qu'on ne pardonnerait pas à des industriels français de s'être faits les hommes de paille de la conquête étrangère. Toutefois, pour démêler plus clairement ce qui se projetait, elle décida de laisser se produire, avant de rompre, des propositions plus précises. Ces propositions furent formulées en avril : 50 % à l'Union, 40 % aux Mannesmann, 10 % au groupe départageur anglo-allemand, un directorium de six membres, trois nommés par l'Union, trois par le groupe Mannesmann. Le groupe Mannesmann, révélant le but immédiat de son action, demandait en outre :

1° Un privilège de remboursement sur les premières rentrées afin de recouvrer les avances consenties par lui au sultan ;

2° L'assurance, pour donner satisfaction à la presse pangermaniste, que 40 % du minerai de fer que les deux groupes exploiteraient, seraient offert aux usines allemandes, au « market price. »

Si l'on tient compte de la composition de l'Union, on constate que, dans cette combinaison, les capitaux fournis par l'industrie et la finance allemandes auraient atteint un chiffre deux fois plus élevé que les capitaux français. On était trop loin de compte pour pouvoir s'entendre. L'Union confirma donc sa résolution négative.

A ce moment, d'ailleurs, les événements marocains se précipitaient. On était à la veille de la marche sur Fez[1]. Il était clair que la situation générale, loin de diminuer les prétentions de MM. Mannesmann, les augmenterait. Un accord eût été onéreux. Un échec eût aggravé la tension. L'Union décida donc de laisser dormir la question. Même, en juin 1911, elle annonça à l'assemblée générale de ses actionnaires qu'elle comptait suspendre ses exploitations et consacrer ce qui lui restait de ressources à préparer devant l'arbitre de Lausanne, prévu par le règlement minier, la défense de ses droits acquis. Elle indiquait ainsi une intention de restreindre plutôt que d'intensifier son action. Par contre, elle démentit formellement, à la demande du gouvernement français, le bruit répandu d'une liquidation qu'on aurait pu dénoncer comme un moyen oblique d'éliminer les éléments allemands. A la demande également de M. Cruppi, qui lui avait dit : « Il me serait agréable que vous vous montriez toujours disposés à vous entendre », le comité de l'Union prit une délibération ainsi conçue :

Si l'Union ne se refuse pas et ne s'est jamais refusée à envisager un rapprochement avec son principal concurrent, il n'y a pas lieu de prendre en considération un système qui introduirait un troisième copartageant et la mettrait en minorité.

En d'autres termes, elle opposait un refus très motivé à la proposition léonine du mois d'avril. Mais elle continuait à se déclarer disposée à un accord. Cette bonne volonté persistante s'expliquait par son souci de collaborer fidèlement à la politique d'entente économique

1. Voir ci-dessous, page 371.

définie en 1909 et qu'en 1911 on s'efforçait de préserver d'une faillite déjà certaine[1].

Pourquoi l'intransigeance du groupe Mannesmann s'était-elle aussi obstinément maintenue? L'explication ressort du récit même des négociations. A toutes les phases, il avait été clair que, plus encore que la divergence des prétentions, celle des points de vue dominait la question. Pour les frères Mannesmann, cette question était avant tout financière; pour l'Union des Mines, elle était d'abord industrielle. Le but du groupe Mannesmann, c'était de s'assurer de la part de l'Union une solidarité morale qui facilitât la spéculation dont les mines marocaines étaient pour lui l'instrument. Un autre motif aussi explique l'attitude de ce groupe: le prodigieux succès politique obtenu en Allemagne par sa campagne contre l'Union des Mines et le gouvernement impérial. En 1906, personne à Berlin ne connaissait MM. Mannesmann. Quand, en 1907, ces messieurs commencèrent à opposer leurs titres à ceux de l'Union, les grandes maisons allemandes n'admirent pas l'hypothèse que de tels concurrents pussent devenir dangereux. Ils le devinrent pourtant et si gravement que, trois ans plus tard, les mêmes maisons, tant de fois fortifiées et honorées de la protection impériale, se trouvaient seules en face de l'opinion allemande et de MM. Mannesmann. Le gouvernement lui-même était désarmé. Certes, il ne pouvait combattre un groupement composé de ses plus estimés sujets, constitué suivant la formule même qu'il développait complaisamment dans son aide-mémoire du 2 juin 1909. Mais il ne pouvait pas

1. Voir ci-dessous, pages 397 et suivantes.

non plus le soutenir à fond. La neutralité était son refuge, — neutralité périlleuse d'ailleurs et dont les risques qui s'y attachaient faisaient un acte de courage. Car, à répéter que la dignité de l'empire se confondait avec les intérêts du groupe Mannesmann, les journaux avaient fini par le croire et par en convaincre le public. Le ministre, qui se fut hasardé à appliquer à l'ingénieuse famille les règles de discipline que le gouvernement impérial impose d'ordinaire à l'action économique de ses nationaux, eût été écrasé sous la réprobation publique. M. de Schoen professe volontiers que l'affaire Mannesmann est le pire souvenir de sa carrière.

Le gouvernement impérial n'avait cependant que peu d'illusions sur la valeur des titres juridiques invoqués par MM. Mannesmann[1]. Quand le 4 juin 1906 ces messieurs vinrent informer le ministre d'Allemagne à Tanger qu'ils avaient sollicité du sultan Abd-el-Aziz la concession de droits miniers exclusifs dans l'est du Rif, le docteur Rosen reçut du gouvernement impérial l'ordre de les « laisser s'avancer seuls ». Il fut en même temps chargé de déclarer aux intéressés que l'antériorité de leurs déclarations ne pouvait leur assurer un droit de priorité qu'à condition que la loi minière prévue par l'article 112 de l'acte d'Algésiras contînt à ce sujet des dispositions expresses. Trois mois plus tard, à l'automne, M. Rosen ayant informé son gouvernement que la liste remise par MM. Mannesmann comprenait des mines d'or, d'argent et surtout de fer dans le Rif et dans toutes les parties accessibles du Maroc, le gouvernement impérial le mit en garde contre la constitution d'une sorte

1. Voir le Livre Blanc allemand de juin 1910.

de monopole de nature à barrer la route aux autres intéressés, fussent-ils allemands. Quelque temps après, enfin, le ministre des Affaires étrangères lui-même expliqua à MM. Mannesmann que la question de savoir s'il était possible — et comment — d'acquérir des droits miniers avant la promulgation de la loi minière, était très douteuse et que, par suite, ils n'avaient à compter que sous réserve, pendant cette période, sur l'appui du gouvernement.

L'origine même des droits invoqués était, de l'avis du gouvernement allemand, tout à fait problématique. MM. Mannesmann s'appuyaient sur une prétendue loi minière du 7 octobre 1908 édictée par Moulay-Hafid, mais le gouvernement impérial répliquait que, d'une part, le nouveau sultan était lié comme son prédécesseur par l'acte d'Algésiras accepté par lui ; que, d'autre part, le corps diplomatique, contrairement à la décision du 20 avril 1908, n'avait pas participé à l'élaboration de cette loi ; qu'enfin cette loi, demeurée secrète, communiquée seulement à MM. Mannesmann, avait la forme non d'un texte législatif, mais d'un contrat d'association. Le sultan, d'ailleurs, se croyait si peu lié par elle qu'il avait chargé ultérieurement l'ingénieur français, chef du service des travaux publics, d'élaborer la loi minière prévue par l'acte d'Algésiras.

Les titres invoqués par MM. Mannesmann étaient donc des plus contestables. Néanmoins, deux ans durant, les exigences de ces messieurs dominèrent la politique allemande et jamais le gouvernement n'osa prendre parti contre eux. Quand, en 1910, il fut question d'ouvrir de nouveaux pourparlers avec l'Union des Mines, le groupe Mannesmann répondit simplement qu'avant

de négocier, il préférait attendre les débats de la commission du budget du Reichstag et du Reichstag lui-même. Il était impossible de marquer plus clairement qu'il comptait, par une manifestation de l'opinion, forcer la main au gouvernement. Le 10 mars 1910, l'affaire vint en commission. M. de Schoen fit ressortir que c'était une erreur de la considérer comme un différend entre Français et Allemands seuls, car l'Espagne, l'Angleterre, voire le Portugal et la Hollande, étaient intéressés dans la question. Il ajouta que, si l'Allemagne soutenait les Mannesmann contre la foi des traités, elle serait en butte aux reproches de tous les États avec lesquels elle avait contracté et obtiendrait seulement de porter la cause devant un tribunal d'arbitrage avec une autorité amoindrie. Le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, M. Stemrich, montra le danger de résolutions parlementaires portant sur des questions internationales, ces résolutions pouvant se heurter à des résolutions contraires dans d'autres parlements. Il conclut enfin qu'il serait toujours prêt à soutenir le bon droit allemand, mais dans la limite des accords internationaux. L'opinion n'en demeurait pas moins nerveuse et foncièrement rebelle à l'avis du gouvernement.

Le 16 mars, la discussion reprit au Reichstag. Le chancelier déclara que le gouvernement allemand ne pouvait pas reconnaître la validité de la prétendue loi minière de Moulay-Hafid ; qu'il observerait ses engagements internationaux et qu'il s'efforcerait de retenir des prétentions des frères Mannesmann ce qui était compatible avec les conventions. M. de Bethmann Hollweg ajouta que sa politique n'était pas une politique d'abandon des intérêts allemands, mais une politique de conci-

liation. Trois jours plus tard, partant pour l'Italie, il dit à M. Jules Cambon qu'il tiendrait la parole donnée par lui au Reichstag de défendre les intérêts allemands dans la mesure compatible avec les arrangements internationaux. Il exprima le vœu très vif que l'Union des Mines cherchât et trouvât un terrain de conciliation avec MM. Mannesmann. Il pria l'ambassadeur de dire à M. Pichon combien, personnellement, il souhaitait que cette affaire s'arrangeât par une entente entre les intéressés. Mais d'agir sur les Mannesmann, le chancelier ne souffla mot. C'est à l'Union des Mines, et à elle seule, qu'il demandait d'être conciliante. Il était désarmé devant les rois de l'opinion. Du beau rêve de 1909, du frein à opposer à une « concurrence stérile et nuisible », nulle trace ne restait dans ses propos désenchantés.

La non-promulgation du règlement minier prévu par l'acte d'Algésiras concourait d'autre part à interdire à l'Union des Mines tout acte d'exécution. Ce règlement avait été annoncé par l'article 112 du protocole de 1906. Il appartenait au makhzen de l'établir et de le promulguer. Mais dès le début, des rivalités internationales se dessinèrent. La légation d'Espagne redoutait de voir ce travail se faire sous l'influence de la France. La légation de France savait que le makhzen était saisi de projets allemands. Tous les autres représentants étrangers étaient naturellement enclins à développer le rôle du corps diplomatique. Il fut donc demandé au makhzen et admis par lui que la future législation serait préparée par l'ingénieur de la caisse spéciale et soumise officiellement au corps diplomatique en même temps qu'au gouvernement chérifien : le corps diplomatique pourrait s'assurer ainsi que le texte préparé s'inspirait bien des législations

étrangères. A la suite de l'accord franco-allemand du 8 février 1909, le gouvernement allemand fit remettre au ministère français des Affaires étrangères une note, en date du 6 juin, où il exprimait le désir de s'entendre avec nous sur les principes et les dispositions essentielles du règlement à établir. La France proposa donc, au mois de juillet, la réunion à Paris d'une conférence technique à l'examen de laquelle serait présenté le projet étudié par l'ingénieur de la caisse spéciale. Cette proposition fut admise et quatre spécialistes français, anglais, allemand et espagnol se réunirent à Paris, au mois de novembre 1909. Cette commission établit à titre officieux un projet soumis à la ratification des gouvernements. Mais l'Allemagne ayant élevé des objections, — toujours sous l'influence du groupe Mannesmann, qui demandait la création d'une juridiction arbitrale étrangère, — il fut nécessaire de réunir une seconde fois la commission en mai 1910. Après une discussion assez vive, elle adopta un projet en date du 9 juin. Ce projet a, depuis lors, été arrêté par des objections de détail du gouvernement néerlandais.

On ne saurait contester qu'en toute cette affaire, le gouvernement français n'eût témoigné, aussi bien que nos nationaux, d'un large esprit de conciliation et du désir sincère de libérer le gouvernement allemand d'une difficulté intérieure. Constamment il avait fait appel à la bonne volonté de l'Union des Mines et toujours cet appel avait été entendu. Si aucune transaction, au début de 1911, n'était encore intervenue, aucune responsabilité française n'était engagée dans cet échec. La faute en était au groupe Mannesmann d'abord, au gouvernement impérial ensuite, qui n'avait pas su, en

cette occasion, exercer sur ses propres sujets l'autorité dont il réclamait l'emploi dans son aide-mémoire du 2 juin 1909, qui s'était révélé incapable — incapable jusqu'à l'anéantissement — de discipliner le marché allemand[1]. Le gouvernement de la République française aurait-il, sur d'autres terrains, plus de décision ? Réussirait-il là où celui de l'Empire venait de si complètement échouer ?

III

LES TRAVAUX PUBLICS

La mise en pratique du programme arrêté, de mars à octobre 1909, par le gouvernement français et le gouvernement allemand, en matière de travaux publics, exigeait la constitution préalable d'un instrument qui, formé d'après les principes de ce programme, pourrait s'appliquer à la réalisation immédiate des entreprises envisagées. Il eût été en effet difficile, sinon impossible, d'établir, pour chacune de ces entreprises, une répartition spéciale et de remanier chaque fois le contrat d'association. Il était plus simple et plus logique de trancher une fois pour toutes la question de répartition et, sur cette base fixe, de créer un groupement qui, en vertu de ses statuts et règlements intérieurs, assurerait par son existence

1. Il est à remarquer d'ailleurs que la non-promulgation du règlement minier eût suffi à empêcher, en matière minière, tout acte d'exécution.

même la participation stable des intéressés à l'ensemble des travaux. En d'autres termes, on était conduit par des raisons de commodité pratique à s'inspirer de la formule allemande et à constituer l'un de ces groupements puissants préconisés par l'aide-mémoire du 2 juin 1909. C'est en le constituant que s'établirait l'association des intérêts. Mais, cette constitution une fois acquise, il deviendrait pratiquement inévitable d'exclure les intérêts qui n'y seraient point représentés. En un mot, la société à créer pourrait être internationale à sa base. Mais à moins de comprendre dans son sein, — ce qui n'était pas réalisable — la totalité des adjudicataires possibles de chaque nationalité, elle serait forcément amenée à prétendre, sous peine de rester stérile, à un monopole de fait, à l'exclusion des constructeurs qui ne seraient point au nombre de ses actionnaires. Les deux gouvernements seraient ainsi de nouveau mis en face du problème que leurs négociations de 1909 n'avaient qu'incomplètement résolu et qu'avait déjà posé la question des mines marocaines.

C'est dans le dessein d'avoir en mains cet instrument nécessaire que le gouvernement français et le gouvernement allemand patronnèrent de la façon la plus directe la formation à Paris de la Société Marocaine de Travaux publics appelée à devenir le type estampillé, le moule officiel de la collaboration économique prévue par l'accord du 8 février 1909. Les négociations préparatoires commencèrent au mois d'octobre 1909. Une première conférence eut lieu alors, à la demande de l'ambassade d'Allemagne, au ministère des Affaires étrangères, entre MM. Regnault, Guiot, de Lancken, Renschhausen, Lauter et les représentants du Crédit Foncier et agricole

d'Algérie et de Tunisie. Le Crédit Foncier s'associa la Banque de l'Union parisienne, les maisons Schneider, Hersent et Dollfus et la Compagnie Marocaine, filiale du Creusot, concessionnaire des travaux de Casablanca. Du côté allemand, les maisons Holtzmann, de Francfort, Jahn, de Tanger, Sager et Wœrner, de Munich, figuraient aux côtés de M. Renschhausen. Après quelques discussions, on se mit d'accord par écrit sur les conditions de l'association. Mais, peu de jours après, les éléments allemands retirèrent leur adhésion en disant que leur gouvernement n'était pas satisfait de la part à eux accordée. Le groupe français protesta vivement contre cette rupture d'engagement. Mais, à la demande du ministère des Affaires étrangères, — très soucieux en ce début de 1910 de ne pas augmenter les difficultés que la collaboration franco-allemande et le gouvernement impérial rencontraient du fait de MM. Mannesmann, — il consentit à réviser l'accord et en février 1910, la société fut constituée. Le capital social de deux millions de francs (2.000 actions de 1.000 francs) se décomposait ainsi qu'il suit :

France......	1.000	actions	1.000.000 fr.	50 »	%
Allemagne...	520	—	520.000 —	26 »	%
Autriche....	80	—	80.000 —	4 »	%
Angleterre...	125	—	125.000 —	6 25	%
Espagne.....	100	—	100.000 —	5 »	%
Italie.......	50	—	50.000 —	2 50	%
Belgique....	50	—	50.000 —	2 50	%
Suède.......	50	—	50.000 —	2 50	%
Portugal....	25	—	25.000 —	1 25	%
	2.000	actions	2.000.000 fr.	100 »	%

Le conseil d'administration comprenait six membres français, quatre membres allemands, un anglais et un espagnol, le président français ayant voix prépondérante. La société présentait ainsi toutes les garanties techniques et financières désirables. Elle était non point seulement franco-allemande, mais encore internationale. Elle répondait en un mot de la façon la plus complète au but des deux gouvernements. Les statuts déposés le 17 février 1910 définissaient en ces termes l'objet très général et le fonctionnement de la société :

La Société a pour objet :

1° La recherche et l'étude au Maroc de toutes concessions ou entreprises de travaux ou services publics et des affaires qui s'y rapportent directement ou indirectement.

2° L'obtention, l'exploitation, la cession ou l'apport, en tout ou partie, à des tiers ou à des Sociétés constituées ou à constituer par la présente Société ou toutes autres, de toutes concessions ou entreprises de travaux ou services publics au Maroc, notamment en ce qui concerne les ports, routes, canaux, chemins de fer etc..., et tout ce qui s'y rattache directement ou indirectement. Ladite exploitation pourra également avoir lieu par association ou convention avec des tiers ou avec d'autres sociétés dèjà constituées ou qui viendraient à l'être par des tiers ou par la présente société.

Et plus loin :

Le Conseil a les pouvoirs les plus étendus sans limitation et sans réserve, pour agir au nom de la Société et faire toutes les opérations relatives à son objet.

Il décide sur toutes questions relatives à l'exploitation soit directement, soit avec le concours des tiers ou de Sociétés.

On prévoyait donc que la société pourrait assurer à la fois la construction et l'exploitation. Centralisant l'effort international, elle créerait, pour ce double objet, des sociétés filiales constituées en vue de chaque affaire

sur le même modèle qu'elle. Il était en outre spécifié, pour assurer à chaque participant une part égale dans les travaux, que les travaux importants seraient mis par la société en adjudication entre ses actionnaires entrepreneurs, afin que lesdits travaux fussent exécutés dans les conditions les plus avantageuses. Les travaux d'importance moyenne et secondaire seraient attribués, à tour de rôle et proportionnellement à leur part dans le capital, aux actionnaires entrepreneurs des diverses nationalités. Il était enfin entendu qu'on tiendrait compte autant que possible, en attribuant les travaux à un entrepreneur de nationalité déterminée, de l'intérêt que présenterait pour cette nationalité la région où les travaux devraient être accomplis. Rien dans les statuts et rien dans les engagements additionnels ne visait une répartition en matière d'exploitation et, notamment, de personnel. En règle générale, l'exploitation est considérée d'ailleurs comme affaire de direction et la forme de la société, aussi bien que la constitution du capital, indiquait que la direction était française. Rien par conséquent n'obligeait ni la société ni ses filiales à faire, à cet égard, une part à telle ou telle nationalité. C'est ainsi, au surplus, qu'il avait été procédé dans le Bagdad allemand où le groupe français qui avait pris 30 % du capital — la même proportion que le groupe austro-allemand dans la Société Marocaine, — ne reçut jamais aucune part dans le personnel, ni même dans la construction [1].

1. Malheureusement la lettre explicative annexée à l'accord du 8 février 1909, n'avait pas été aussi prudente et, en spécifiant seulement que les directeurs seraient français, elle avait ouvert la porte à des prétentions allemandes, relatives au personnel. Ces prétentions se manifestèrent en avril 1911. Voir ci-dessous page 81.

Dès sa constitution, la Société Marocaine rendit au gouvernement français le service de le débarrasser de deux réclamations allemandes dont le gouvernement impérial se montrait fort préoccupé, la créance Renschhausen et l'affaire du port de Larache. M. Renschhausen, entrepreneur d'un môle et d'un égout collecteur à Tanger, réclamait un million et demi au makhzen, qui était incapable de le payer. Le gouvernement français réussit cependant à résoudre la difficulté en obtenant que, avant que même ne fût formée la Société marocaine, le Crédit foncier d'Algérie mit le makhzen, par une avance de 600.000 francs, en mesure de donner satisfaction à M. Renschhausen. Le cabinet de Berlin en exprima sa reconnaissance au gouvernement français. En ce qui concerne le port de Larache, les entrepreneurs allemands invoquaient une promesse antérieure du makhzen, promesse qui, faute de fonds, n'avait jamais connu le moindre commencement d'exécution. La Société Marocaine accepta que la somme de 6 millions à prélever sur l'emprunt 1910 pour la réalisation de ce projet fût tout entière réservée aux Allemands, le groupe français renonçant à toute participation dans ces travaux, à charge par la Société de lui rétrocéder par la suite, en dehors des règles d'attribution qui ont été analysées ci-dessus, un montant de travaux égal à la moitié de ceux de Larache, soit 3.125.000 francs. Dans l'un et l'autre cas, la Société s'était mise à la disposition du gouvernement français pour l'aider à être agréable aux Allemands. Ceux-ci en avaient tiré un bénéfice tangible, — le seul, soit dit en passant, qui soit sorti de tant d'efforts. Mais est-il besoin de noter qu'entre ces menus services propres à entretenir l'amitié et la vaste

collaboration économique que l'on avait envisagée, il n'y avait, en vérité, rien de commun ? Sous peine de l'avouer impossible, il fallait tenter autre chose.

C'est de quoi se préoccupa aussitôt la Société Marocaine de Travaux publics et, de février 1910 à mai 1911, elle adressa au gouvernement marocain et au gouvernement français de nombreuses propositions. Le 17 février 1910, le jour même du dépôt de ses statuts, elle avisa le doyen du corps diplomatique à Tanger de son intention de mettre à l'étude la question de l'adduction de l'eau et de l'installation de tramways électriques à Tanger et, dès le mois de mars suivant, elle envoya sur place des ingénieurs pour étudier la question. Le 15 juillet 1910, elle demanda par deux lettres adressées au makhzen et au doyen du corps diplomatique à Tanger la concession des phares marocains. Le 22 août suivant, elle demanda, par une lettre adressée au ministère français des Affaires étrangères, la concession des travaux des ports de Tanger et de Casablanca, la concession de la voie ferrée Tanger-El-Kçar, avec prolongement éventuel sur Fez, la concession de la voie ferrée Casablanca-Settat avec prolongement sur Marrakech. Le 3 février 1911, elle demanda par lettre adressée à El Mokri, l'autorisation de commencer des études pour le chemin de fer Tanger-El-Kçar. Le 3 mars 1911, par lettre adressée aux ministres français des Affaires étrangères et de la Guerre, elle fit connaître son accord avec MM. Massenet et le commandant Maumené pour toutes propositions faites antérieurement par eux au sujet des lignes Marnia-Taourirt et Casablanca-Marrakech. Le 12 avril 1911, elle demanda au ministre de France au Maroc l'autorisation de commencer les études de la ligne

Tanger-El-Kçar. Le 22 mai 1911, elle rappela au ministre des Affaires étrangères les dispositions prises par elle pour l'exécution des chemins de fer stratégiques.

De tant de propositions aucune, à la fin de juin 1911, n'avait reçu la moindre suite. A considérer cependant les projets présentés, tous offraient un intérêt réel. En ce qui concerne les chemins de fer d'Oudjda et de Casablanca, la Société s'était attachée à en réserver le caractère militaire aussi bien en concluant un accord avec les premiers demandeurs qu'en laissant au Crédit foncier seul le soin de négocier cette entente, le groupement international ne devant participer qu'à la construction. Les autres travaux n'étaient pas moins nécessaires. L'insécurité des côtes marocaines est proverbiale et la création des phares était réclamée par toutes les compagnies de navigation. L'aménagement du port de Tanger est depuis longtemps indispensable au développement de la ville, comme aussi les améliorations de voierie qu'envisageait la société. Quant au port de Casablanca, sa détresse était scandaleuse. Dès 1906, le le makhzen avait signé un contrat avec la Compagnie marocaine, filiale du Creusot, et les travaux avaient commencé le 2 mai 1907. Les événements du mois de juillet suivant, le massacre de huit ouvriers de la compagnie, les opérations militaires qui s'ensuivirent avaient interrompu la construction. Depuis lors, rien n'avait été fait et le plus français des ports du Maroc, restant inaccessible, était menacé de ruine. Comment s'explique, dans ces conditions, l'échec total, absolu des propositions formulées et tout d'abord de celles qui, ne portant point sur les chemins de fer, c'est-à-dire sur des questions plus politiques encore qu'économiques, ne posaient

que des problèmes techniques, d'une solution possible et même facile?

Quand la commission sénatoriale chargée d'examiner le traité franco-allemand du 4 novembre 1911 a interrogé à ce sujet le ministre des Affaires étrangères, il lui a été répondu que cet échec d'ensemble n'était imputable ni aux éléments français ni à l'administration chérifienne des travaux publics et, pour chaque affaire en particulier, une explication spéciale a été fournie au rapporteur. Pour les phares, on se serait heurté à l'opposition de la légation d'Angleterre qui, jugeant trop faible la part anglaise, aurait refusé d'admettre la modification du programme antérieurement adopté par le comité spécial des travaux publics, et écarté l'adjudication en bloc de tous les phares, dont la construction avait été à l'origine répartie sur cinq années. La légation d'Angleterre aurait en outre protesté contre la prétention de la compagnie d'obtenir une concession d'exploitation, en même temps que de construction. Pour les tramways, l'éclairage électrique et la distribution d'eau de Tanger, il ne s'agissait que d'un simple — mais inexplicable — retard : les études préparatoires de l'administration chérifienne des travaux publics n'auraient pu être achevées et les cahiers des charges étaient encore en janvier 1912 soumis à son examen. Quant au port de Tanger, c'est l'état des finances marocaines qui aurait rendu la solution difficile. L'emprunt de 1910 n'avait permis en effet que de payer les dettes du makhzen[1]. L'emprunt de 1911 prévoyait au contraire une tranche de 43 millions pour les travaux

1. Voir ci-dessous, page 120.

publics. Mais «les circonstances n'avaient pas permis de donner suite à cette idée ».

Et le ministère des Affaires étrangères concluait, ajoutant à ces motifs particuliers des raisons plus générales :

Les Allemands ont souffert au même titre que les Français des médiocres conditions politiques et financières du Maroc qui ont suspendu jusqu'ici le développement économique du pays. Il n'a pas dépendu de nous que l'ère des travaux productifs s'ouvrît plus tôt.... La Société Marocaine n'a rien fait encore, ni ports, ni chemins de fer, ni phares.... Si la Société Marocaine n'a pas abouti, c'est qu'elle visait de grandes affaires.... Le dossier montre comment l'Allemagne entendit présider officiellement à la création de la Société et amena les intéressés allemands à revenir sur des engagements écrits et signés pour exiger de nouveaux avantages. On ne laissait donc pas leur entière liberté aux commerçants et industriels qui discutaient les bases de leur association. C'est là une conception bien particulière et bien dangereuse des affaires économiques. Il est ainsi apparu combien il était difficile de mêler la politique aux entreprises économiques sans compromettre ces entreprises mêmes.

Que vaut cette explication — et d'abord la plus générale — à savoir que, si la Société Marocaine de Travaux publics a échoué, c'est qu'elle visait de grandes affaires? Quand les deux gouvernements décidèrent de provoquer et de patronner la constitution de cette société, ils avaient sous la main, pour procéder à des travaux publics au Maroc, les fonds de la Caisse spéciale créée par l'acte d'Algésiras. Mais la surtaxe *ad valorem* de 2,50 %, qui seule alimentait cette caisse, ne donnait que des ressources minimes et ne permettait par suite que de petits travaux comportant, suivant la juste expression du ministère des Affaires étrangères, « de nombreux marchés mais chacun peu considérable ». Les grands travaux, les seuls qui pussent être à la fois féconds pour le Maroc et

fructueux pour l'association franco-allemande, ne pouvaient dans cette caisse trouver leur aliment. Il fallait donc autre chose. Et c'est pour cela que fut envisagée la Société Marocaine, riche et puissante, capable de concevoir un plan d'ensemble et de l'exécuter. Dans ces conditions, comment admettre l'interprétation officielle de son échec? Constituée pour faire de « grandes affaires » comment s'étonner qu'elle en eût « visé » de telles? Et dès lors que le gouvernement français devait en 1912 estimer qu'en les « visant », elle s'était condamnée à l'insuccès, comment l'avait-il laissée se constituer, comment l'avait-il poussée à se constituer? L'aide-mémoire allemand du 2 juin 1909 était parfaitement explicite à l'égard de ces groupements puissants, composés d'entrepreneurs expérimentés et la réponse française du 14 octobre suivant n'avait pas contesté que, la caisse spéciale étant insuffisante, il faudrait recourir à de tels groupements. Mieux eût valu ne pas leur permettre de se former que de leur reprocher, une fois formés, de s'être proposé le but en vue duquel ils s'étaient précisément formés.

Que penser d'autre part du grief fait à la Société Marocaine de Travaux publics d'avoir sollicité des concessions portant à la fois sur la construction et sur l'exploitation? Quand on travaille dans un pays neuf, il n'y a pas trois moyens d'y exécuter des travaux publics ; il y en a deux. Si le pays a de l'argent, on peut travailler à son compte ; s'il n'en a pas, on doit lui avancer l'argent nécessaire à la construction et se récupérer sur l'exploitation. Or, au Maroc, les ressources financières étaient inexistantes. L'emprunt de 1910[1] ne s'était pas préoc-

1. Voir ci-dessous, page 121.

cupé d'en créer. L'emprunt de 1911 n'a jamais été mis sur pied. Le gouvernement français aurait pu, dès 1910, en donnant sa garantie à un gros emprunt marocain, rendre possible immédiatement la réalisation du programme des travaux. Il ne l'a point fait : c'était son droit. Mais, dès lors qu'il ne le faisait point, il se plaçait en face de ce dilemme : ou pas de travaux du tout, ou des concessions portant à la fois sur la construction et sur l'exploitation, la seconde permettant de rentrer dans les frais de la première. D'ailleurs, par ses statuts mêmes, la Société Marocaine de Travaux publics avait envisagé non seulement la construction, mais aussi l'exploitation[1]. Or, ces statuts, le gouvernement français les avait connus et approuvés. S'il jugeait les concessions d'exploitation incompatibles avec l'acte d'Algésiras, comment avait-il approuvé les statuts? Dès lors qu'il les avait approuvés, comment interdisait-il à la société, une fois née, de faire ce qu'à sa naissance elle avait annoncé qu'elle ferait?

De même, on a opposé à la Société Marocaine de Travaux publics les formalités prévues par l'acte d'Algésiras et le règlement spécial du corps diplomatique en matière d'adjudication. Mais, ici encore, l'accord du 8 février 1909 et le commentaire qu'en avaient donné l'Allemagne le 2 juin suivant et la France le 14 octobre, ne permettaient pas de prévoir de telles objections. L'Allemagne, dans l'aide-mémoire du 2 juin, avait nettement énoncé son intention, pour éviter « une concurrence stérile et nuisible » de restreindre autant que possible l'adjudication et de recourir de préférence à

1. Voir ci-dessus, page 62.

des marchés de gré à gré. Or, à cette suggestion qu'avait, le 14 octobre, répondu le gouvernement français :

Il ne paraît pas douteux qu'en posant le principe de l'adjudication publique, les rédacteurs de l'article 107 ont entendu réserver la possibilité de recourir à des contrats de gré à gré après concours ou à de simples contrats de gré à gré dans tous les cas où les législations étrangères autorisent ce recours. Le gouvernement français est aussi favorable que le gouvernement allemand à cette interprétation.

Comment justifier, après plus de deux ans passés, le retour strict à la règle de l'adjudication, retour évidemment inconciliable avec la nature et l'objet de la Société Marocaine ?

On a dit aussi que certains des échecs subis s'expliquent par des controverses internationales et que, dès son début, « la Société Marocaine avait été entravée par l'opposition de l'Angleterre qui jugeait la part anglaise insuffisante ». Ce motif doit être examiné en fait et en droit. En fait, il est exact que les Anglais se sont plaints à diverses reprises de l'insuffisance de leur part. Mais, pour répondre à leur désir, un accord avait été conclu en 1911, qui avait pour objet, notamment en matière de chemins de fer, de leur assurer dans la construction une part supérieure à la part détenue par eux dans le capital. En droit, l'objection si elle est valable, aurait dû être opposée à la constitution de la société et non pas à son fonctionnement. Si la part anglaise était insuffisante — et l'on doit reconnaître qu'elle était bien médiocre, — c'est lors de la création de l'affaire qu'il aurait fallu l'élargir. Or, à ce moment, le gouvernement français n'avait pas fait d'observations. L'équivoque était donc à la base. L'aide-mémoire allemand du 2 juin 1909

prévoyait que Anglais et Espagnols seraient de simples sous-participants de la part française et l'on se souvient que la réponse française du 14 octobre suivant, tout en faisant d'eux des participants, avait fâcheusement glissé sur la capitale divergence des thèses en présence. D'où, dans la pratique, cette réduction excessive des tierces parts qui avait provoqué le mécontentement anglais. Ici encore, l'imprévoyance initiale sautait aux yeux. Il semblait qu'on eût laissé se former la Société Marocaine sans lire les documents allemands qui avaient préparé sa création, sans lire les statuts qui avaient réglé son fonctionnement.

Enfin n'était-ce point une sagesse bien tardive de constater seulement en 1912, que l'Allemagne était intervenue dans la marche des affaires et qu'elle avait voulu mêler la politique aux entreprises économiques? Si telle était la cause dernière des échecs subis par la Société Marocaine, comment, encore un coup, avait-on provoqué sa naissance? En effet cette intervention de la politique dans les affaires, cet impérialisme économique, dont l'Allemagne est le plus actif représentant, n'est-ce point dans l'accord même de 1909 qu'ils étaient explicitement inscrits? Aux termes de cet accord, le gouvernement français et le gouvernement allemand ne se bornaient pas à déclarer, comme ils l'ont fait dans le traité de 1911, qu'ils seraient toujours heureux de voir leurs nationaux s'associer. Ils prenaient l'engagement de « chercher à les associer ». Ils assumaient la responsabilité, l'initiative, la direction et le contrôle de cette association. C'est eux-mêmes qui mêlaient la politique aux entreprises économiques. Et alors, de deux choses l'une, ou ce programme d'action était légitime et viable, et il

est inadmissible qu'on ait expliqué par ses défauts propres les échecs successifs de son application, ou bien ces échecs s'expliquent vraiment ainsi et il est inexcusable d'avoir introduit dans l'accord de 1909 une clause inapplicable.

On ne peut donc méconnaître que, dans le complet insuccès de cette tentative outillée pour réussir, la responsabilité du gouvernement français est lourdement engagée. Sans doute, certains obstacles étaient inhérents à la situation. Sans doute aussi les Allemands sont, dans ces sortes d'affaires, des interlocuteurs âpres et exigeants, confiants jusqu'à l'excès dans l'appui de leur gouvernement. Il n'en reste pas moins que, lorsqu'on veut un but, il faut en vouloir les moyens et qu'ayant fixé ce but par l'accord du 8 février 1909 et la note du 14 octobre 1909, le gouvernement français a reculé devant des difficultés d'application qu'il était à même de prévoir dès le principe. Les objections tirées de l'acte d'Algésiras, du règlement des adjudications, de l'illégalité des concessions d'exploitation, des prétentions des tiers et de l'immixtion de la politique dans les affaires ne pouvaient, en logique, avoir qu'une sanction : un refus d'approbation opposé à la Société Marocaine, quand elle sollicita cette approbation. Dès lors que les statuts avaient été approuvés, il était injustifiable d'invoquer contre les actes de la société les arguments qu'on avait négligés lors de sa formation. Dès lors qu'on avait admis le principe, il était injustifiable d'en repousser les conséquences. Quelle que soit la raison de cette faute, manque de prévoyance au début, manque de courage par la suite, elle subsiste. On avait commencé par l'équivoque, on continuait par l'inaction. Le conflit était au bout. Autant que le gouver-

nement allemand dans la question des mines, le gouvernement français dans celle des travaux publics s'était révélé incapable de mener à bien son programme.

IV

LES CHEMINS DE FER

Il eût été logique qu'en sollicitant au Maroc la tâche de présider au rétablissement de l'ordre, le gouvernement français mît au premier plan de ses préoccupations la construction d'un réseau ferré. Le chemin de fer est, en effet, le plus efficace instrument de pacification. L'ordre suit le rail, qui permet à la fois de consolider la paix par le développement du commerce et de la rétablir rapidement par le transport immédiat des troupes. Dès lors que l'intérêt spécial de la France dans l'empire chérifien était reconnu et reconnue également l'étroite liaison de cet intérêt avec la consolidation de l'ordre, c'était le premier de nos devoirs de servir notre intérêt en affermissant l'ordre. Il ne semble pas cependant que le gouvernement français ait eu conscience de ce devoir et quand, pour la première fois, deux ans après l'accord de 1909, il envisagea la construction de deux chemins de fer au Maroc, l'un de Casablanca à Settat, l'autre de Marnia à la Moulouya, il invoqua exclusivement les nécessités de l'occupation stratégique.

Ce retard s'explique, — s'il ne s'excuse, — par la crainte des difficultés. Il était en effet aisé de prévoir que, plus

qu'aucune autre, la question des chemins de fer mettrait à l'épreuve l'accord franco-allemand et que, si cet accord, sur ce nouveau terrain, était aussi infécond que sur les autres, c'est son glas qu'il faudrait sonner. En ne considérant que des lignes stratégiques, on pensait, sinon supprimer, du moins tourner l'obstacle redouté. Comme le sultan n'y interviendrait pas, comme la France ferait les fonds, comme le génie militaire serait seul en cause, on ne tomberait pas sous le coup de l'acte d'Algésiras et l'on échapperait à l'adjudication. Toutefois, la façade restant telle, on ne pouvait songer à faire construire par le génie, nullement outillé pour ce travail. Il fallait des entrepreneurs, et c'est pourquoi des pourparlers avaient été engagés pour la ligne de Casablanca avec le commandant Maumené, pour la ligne d'Oudjda avec M. Massenet. Comme d'autre part ces deux entrepreneurs avaient dû faire cautionner leurs offres, suivant la règle, par un établissement financier qui eût la surface dont ils manquaient et comme cette caution leur avait été fournie par le Crédit foncier d'Algérie, cet établissement se trouva mêlé à ces premiers pourparlers et, par un enchaînement naturel, il envisagea la possibilité de réserver dans l'affaire une part de construction à la Société Marocaine. L'intervention de cette société semblait au surplus de nature à conjurer une objection internationale que le gouvernement français voyait au même moment se dresser devant lui.

Le 2 février 1911 en effet, le baron de Schoen, ambassadeur d'Allemagne, s'entretenant avec M. Pichon des questions marocaines, vint à lui parler des chemins de fer. L'ambassadeur ne faisait aucune objection contre les deux voies militaires Marnia-Oudjda et Casablanca-Settat,

mais en ce qui concerne le prolongement de la première jusqu'à la Moulouya, il estimait que le caractère militaire en était contestable ; que c'était en somme l'amorce du grand transversal marocain Alger-Fez-Rabat et que, par suite, de deux choses l'une, il fallait ou procéder selon les règles adoptées à Algésiras, ou conclure un accord spécial. M. Pichon répondit[1] :

— Vous savez bien que le sultan n'a pas d'argent et que l'adjudication est impossible. Alors, il n'y aura pas de chemins de fer. Ne vaudrait-il pas mieux nous entendre ?

M. de Schoen y consentit — il ne désirait pas autre chose — et l'on négocia les bases de cette entente. M. Pichon, conscient de la fâcheuse impression qu'avait produite en Allemagne la complète stérilité de la Société Marocaine de Travaux publics, jugea l'occasion bonne de redonner quelque lustre à cette entreprise ; et, consentant un sacrifice notable, il admit que les deux lignes militaires, confiées au génie, payées par l'argent français, seraient construites, non par des entrepreneurs français, mais par la société internationale. En contre-partie de cette avance, M. Pichon, s'aventurant, non sans imprudence sur le terrain préférentiel que l'Allemagne avait défini dans sa note du 2 juin 1909, demandait au gouvernement impérial de s'engager à empêcher ses nationaux de concurrencer la Société Marocaine pour le prolongement d'Oudjda à la Moulouya. M. Pichon acceptait, bien entendu, que l'égalité de traitement fût assurée aux ressortissants de toute nationalité dans l'utilisation de ces lignes. Il acceptait également que, si la ligne dépas-

1. Commission sénatoriale, séance du 26 décembre 1911.

sait la Moulouya, on recourût pour le tronçon Moulouya-Fez à l'adjudication. Le 22 février, dans un télégramme à M. Cambon, le ministre exposait qu'il croyait, sur ces bases, l'accord possible et même certain[1].

Les propositions françaises ont été résumées comme il suit dans l'une des notes remises par le ministère des Affaires étrangères à la commission sénatoriale.

1° La ligne de Casablanca-Settat sera construite par le génie militaire, employant un entrepreneur qui s'entendra avec la Société Marocaine de Travaux publics.

2° La ligne Oudjda-Moulouya sera construite par le génie militaire qui en confiera l'exécution à la Société Marocaine.

3° Pour les prolongements éventuels de cette dernière ligne, M. Cambon devra s'efforcer d'obtenir qu'aucune Société allemande ne fasse concurrence, dans les adjudications à la compagnie Marocaine de Travaux publics.

Cet accord pourtant, n'était pas aussi sûr que le croyait M. Pichon : car, le 2 mars, répondant à la communication que lui avait faite M. Jules Cambon en exécution des instructions du 22 février, M. de Kiderlen nous remettait un projet d'accord qui s'écartait sur des points importants des propositions françaises. D'une part, il demandait divers avantages dont il n'avait pas été question jusqu'alors. Ensuite, prenant fort habilement occasion de la demande formulée en février par M. Pichon, — exclusion des concurrents allemands pour la section Oudjda-Moulouya, — il généralisait cette clause et proposait que, pour tous les chemins de fer à construire par la suite, les deux gouvernements prissent l'engagement d'interdire à leurs nationaux d'entrer en compétition avec la Société Marocaine de Travaux publics. En d'autres ter-

1. Commission du Sénat, 26 décembre 1911.

mes, M. de Kiderlen, au lieu d'envisager un programme limité, visait un programme d'ensemble et tirant, pour le définir, les conséquences pratiques des idées exposées dans la note allemande du 2 juin 1909 et dans la note française du 14 octobre suivant, — idées dont M. Pichon s'était inspiré en février pour le secteur Oudjda-Moulouya — il demandait qu'un monopole fût dès maintenant réservé, pour l'ensemble du réseau marocain, à une société déterminée.

— Vous êtes, disait-il, tombés d'accord avec nous le 14 octobre 1909 sur la nécessité de restreindre le champ de l'adjudication. Vous avez accepté de faire bénéficier de ces restrictions des groupements dont la Société Marocaine est le type officiel, approuvé et estampillé. Vous nous avez demandé le mois dernier de protéger cette société pour le secteur Oudjda-Moulouya contre la concurrence allemande. Nous y avons consenti. Nous vous offrons plus que vous ne nous demandez et nous sommes prêts à prendre, à condition que vous le preniez aussi, un engagement identique s'appliquant, pour une durée de dix ans, à l'ensemble du réseau marocain.

Ainsi, profitant d'une demande française légitime en soi, mais singulièrement imprudente par ses conséquences possibles, le gouvernement impérial entendait nous lier pour la construction de tous les chemins de fer pendant dix ans à un régime de privilège.

La note allemande était ainsi conçue :

1° Le matériel à employer sur la ligne de la frontière devra être tel que l'industrie allemande puisse en fournir de semblable pour les prolongements.

2° La priorité sera assurée à la ligne Tanger-Fez sur toute autre ligne à construire au Maroc.

3° Des compensations seront accordées à l'industrie allemande pour le fait qu'elle ne peut concourir à la construction des lignes militaires.

4° Le gouvernement français prendra, en vue des adjudications ultérieures, un engagement semblable à celui qu'il demande pour la ligne Oudjda-Moulouya et les sociétés françaises seront invitées, comme les sociétés allemandes, à s'abstenir de faire concurrence à la Société Marocaine.

Quand ces demandes allemandes parvinrent à Paris, M. Pichon avait quitté le ministère et M. Cruppi l'y avait remplacé. La question ne pouvait manquer d'attirer son attention : car, s'il était à la rigueur possible de donner satisfaction à l'Allemagne sur les points secondaires de sa note (matériel et priorité Tanger-Fez), en revanche, l'adhésion au système de monopole qu'elle entendait instituer pour l'ensemble du réseau marocain était singulièrement délicate. Notre ministre au Maroc, à qui le projet allemand avait été communiqué, en présentait une critique serrée et sur beaucoup de points justifiée. Il faisait prévoir, notamment, une opposition anglaise.

Effectivement, le 14 mars, le gouvernement britannique, informé tardivement par M. Paul Cambon, nous répondait qu'à son sens, nous allions créer une situation qui nous acheminerait à un *condominium* économique avec l'Allemagne, et il ajoutait qu'il n'y saurait souscrire[1]. Le 16 mars, dans une nouvelle conversation, sir Edward Grey avisait M. Paul Cambon que, si des soumissionnaires anglais, autres que les actionnaires de la Société Marocaine, se présentaient pour construire des chemins de fer au Maroc, il serait obligé

1. Commission du Sénat, 26 décembre 1911.

d'appuyer leurs demandes. Le gouvernement anglais avait-il eu connaissance des notes allemandes et françaises des 2 juin et 14 octobre 1909? C'est douteux. En tout cas, il écartait résolument le point de vue qu'avaient alors accepté le gouvernement français et le gouvernement impérial.

La situation était donc difficile, pris que nous étions entre les objections formelles de nos amis d'une part, nos promesses de 1909 et nos demandes de 1911 d'autre part. Une conférence eut lieu dans le cabinet de M. Monis, président du conseil. M. Jules Cambon y assistait. La conclusion fut — et comment eût-elle pu être différente? — l'adoption d'une formule moyenne plus atténuée que la formule allemande, mais s'en rapprochant quant au fond. Savoir : l'adhésion de la France à l'idée que « les deux gouvernements favoriseraient la concession des chemins de fer à une société dans laquelle les capitaux allemands seraient représentés dans la proportion de 25 %. » Ainsi, nous évitions de souscrire un engagement ferme au profit d'une société déterminée. Nous acceptions néanmoins de prendre vis-à-vis de l'Allemagne une obligation définie, dont la moindre conséquence était qu'une part de 25 % lui étant, en tout cas, garantie, toute augmentation des tierces parts devrait être prélevée sur la part française. Est-il besoin de répéter au surplus, qu'il ne nous était guère possible de répondre par un refus après notre note du 14 octobre 1909, après surtout les demandes formulées par M. Pichon en février 1910, à propos du secteur Oudjda-Moulouya?

Cette concession à l'Allemagne devait d'ailleurs être inutile. Car, ainsi qu'il arrive en toute affaire qui traîne,

ainsi qu'il arrive également chaque fois que change en France le ministère, l'interlocuteur allemand, devenant de plus en plus exigeant, allait outrer encore ses demandes du 3 mars. Le 23 mars, par une démarche imprévue, le baron de Schoen, ambassadeur d'Allemagne, vint déclarer à M. Cruppi que son gouvernement subordonnait la conclusion de l'accord sur les chemins de fer à la réalisation de l'accord financier signé à Paris avec l'ambassade chérifienne [1]. Les deux questions n'avaient rien de commun. C'était donc une façon nouvelle de peser sur la France. Le 8 avril, dans une conversation avec M. Jules Cambon, M. de Kiderlen, allant plus loin, posait la question du personnel des lignes à construire et voulait que la proportion du personnel allemand au personnel total fût la même que celle du capital allemand au capital total. Il demandait en outre que l'engagement pris en faveur de la Société Marocaine portât, non sur dix ans, mais sur vingt ans. C'était la participation de l'Allemagne pendant cette période, non seulement à la construction, mais encore à l'exploitation du réseau marocain. C'était le commencement de ce *condominium* que, dès le mois de février 1909, avait redouté M. Paul Cambon, contre lequel, le 14 mars 1911 avait protesté sir Edward Grey.

Rien dans les statuts de la Société Marocaine ne justifiait la prétention allemande, prétention contraire aux usages établis et notamment, on l'a vu, au précédent du Bagdad. Indépendamment des statuts, aucune convention spéciale, aucune promesse écrite ni verbale n'avait jamais imposé à la Société Marocaine l'obliga-

1. Voir ci-dessous page 128.

tion d'admettre dans les affaires qu'elle constituerait du personnel étranger. Par contre, la rédaction de la lettre explicative annexée à l'accord du 8 février 1909, et dont nous avons signalé la fâcheuse ambiguïté, justifiait, en quelque mesure, la demande allemande. S'il était entendu que les postes de directeurs devaient être réservés à des Français, on pouvait soutenir *a contrario* que cette obligation n'existait point pour les autres employés. Toutefois, dans la pratique, comment concevoir un directeur qui ne fût pas maître de son personnel et de tout son personnel ?

— L'exploitation, déclara M. Jules Cambon, fait partie de la direction politique et cette direction nous appartient en vertu de l'accord de 1909.

M. Caillaux, ministre des Finances, ajouta dans le même sens :

— Nous ne voulons pas au Maroc de chefs de gare allemands.

Il fut donc décidé que la réponse due à M. de Kiderlen serait nettement négative. Toutefois, on se préoccupa de donner à ce refus une forme qui n'eût pas l'apparence d'une rupture. Car, à ce moment, l'état général des rapports franco-allemands n'était pas tout à fait rassurant. Aux échecs antérieurs de la collaboration marocaine, — échec de l'Union des Mines imputable à l'Allemagne, échec de la Société Marocaine imputable à la France, — venait de s'ajouter, huit jours plus tôt, le 30 mars, la répudiation pure et simple par le cabinet Monis du consortium congolais négocié depuis 1909 par M. Pichon et le baron de Schoen[1]. En outre, la mol-

1. Voir ci-dessous, page 347.

lesse de notre action politique au Maroc[1] avait eu la conséquence qu'il était aisé de prévoir. L'anarchie avait grandi, menaçant non seulement le trône du sultan, mais la vie des Européens; et, dix jours plus tard, le gouvernement français allait être obligé d'envoyer des troupes à Fez, — avoir besoin, en un mot, de la bonne volonté de l'Allemagne, au moment où il avait le moins de raisons d'y pouvoir compter. Il importait donc que, si l'on ne s'entendait pas sur les chemins de fer, la responsabilité de cet échec ne pût nous être imputée. M. Cruppi s'appliqua à conjurer ce risque.

Après avoir négocié avec l'Angleterre au sujet de sa participation, avec l'Espagne au sujet de la ligne Tanger-Fez, il suggéra à M. Jules Cambon, par deux dépêches en date des 17 et 20 avril, de proposer à M. de Kiderlen, puisque l'établissement d'un programme d'avenir comportait des difficultés, de restreindre le champ du débat et de négocier, comme en janvier, sur les deux seules lignes d'Oudjda et de Casablanca. Le 25 avril, notre ambassadeur fut chargé de répéter au chancelier que l'intention du gouvernement français était de mener à bien la négociation sur les chemins de fer. M. de Bethmann l'en remercia. Le 28, M. Cambon donna la même assurance à M. de Kiderlen, mais son interlocuteur se borna à prendre acte de sa déclaration, en ajoutant qu'il était excédé de nos lenteurs. Le 8 mai, M. Jules Cambon revint à la charge. M. de Kiderlen lui répondit :

— Nous en reparlerons. Je vais partir en vacances. Ce sera pour mon retour.

Le 10 juin, le secrétaire d'État étant toujours absent,

1. Voir ci-dessous, pages 89 et suivantes.

l'ambassadeur de France s'en fut chez M. Zimmermann, sous-secrétaire d'État et lui exprima le désir de poursuivre avec lui la négociation. M. Zimmermann se déroba en répondant que M. de Kiderlen s'était réservé le sujet. Le 11 juin, M. Jules Cambon, reçu par le chancelier, lui confirma qu'il était prêt à continuer les pourparlers. M. de Bethmann Hollweg lui dit :

— Allez donc à Kissingen, vous y verrez Kiderlen[1].

Le 20 juin, enfin, conformément aux instructions qu'il avait reçues de M. Cruppi, M. Cambon dit au secrétaire d'État :

— La négociation sur les chemins de fer est une de celles que nous devons terminer.

M. de Kiderlen ne releva pas l'allusion. Le parti pris de l'Allemagne de ne plus causer n'était désormais plus douteux[2] et ce troisième échec consacrait la faillite de la collaboration économique envisagée en 1909. L'association des intérêts, au Maroc du moins, passait du domaine des faits dans celui des chimères.

1. Commission du Sénat, 26 décembre 1911.
2. Voir ci-dessous, pages 397 et suivantes.

V

CONCLUSION

Jamais politique aussi favorablement acueillie à ses débuts n'avait connu pire fortune. Les causes de cette disgrâce apparaissent maintenant en pleine clarté.

A l'origine un désaccord, que l'événement devait faire éclater, entre l'interprétation française et l'interprétation allemande. La France n'avait cru promettre à l'Allemagne qu'une association limitée. L'Allemagne entendait obtenir une association générale. La France n'avait pas songé à exclure les tiers. L'Allemagne avait réclamé un monopole à deux, montrant ainsi que son attachement antérieur à l'égalité économique n'était que de circonstance. Sur ces bases contraires, on aurait logiquement dû rompre tout de suite. On n'osa point. La France, avec des restrictions mentales, accepta les vues de l'Allemagne en ignorant volontairement les points de désaccord et c'est ainsi que le 14 octobre 1909 elle s'engagea, par l'équivoque, dans la voie des déconvenues.

L'Allemagne fut d'ailleurs la première à ne pouvoir tenir ses promesses. Le magnifique régime de discipline économique, qu'elle nous demandait d'instaurer avec elle, elle fut incapable de l'imposer à ses propres sujets. Le groupe de l'Union des Mines, qui répondait trait pour trait à son programme du 2 juin 1909, ne reçut d'elle aucun appui. La campagne Mannesmann tint en échec

pendant trois ans le gouvernement de l'Empire et la politique de l'Empire. Le gouvernement impérial, qui s'était flatté de commander, dut user son courage à s'abstenir. Même en Allemagne, pays d'ordre et d'obéissance, la concurrence fut la plus forte et l'exploitation minière, qui s'annonçait, par l'organe de l'Union, harmonieuse et paisible, resta un rêve irréalisé.

En matière de travaux publics, l'insuccès fut pareil, mais plus lourde la responsabilité du gouvernement français. Si les promesses du 14 octobre 1909 étaient impossibles à tenir, mieux eût valu ne pas les souscrire. Mieux eût valu surtout ne pas créer, pour les traduire en actes, un instrument dont on devait ensuite ne pas aider ou même entraver le fonctionnement. La Société Marocaine de Travaux publics ne trouva auprès du gouvernement français aucun concours actif. Il lui opposa ou lui laissa opposer des objections qu'il était seul à n'avoir pas le droit d'invoquer. Car il ne les avait pas retenues, lorsqu'il avait provoqué et approuvé la création de cette société, son programme et ses statuts.

Dans la question des chemins de fer, la même hypothèque initiale avait pesé sur notre action, sensible, tantôt aux prescriptions négatives de l'acte d'Algésiras, tantôt aux profits positifs d'un monopole de fait. Incapable d'établir un programme d'ensemble, le gouvernement avait pensé esquiver le débat sous le masque des chemins de fer stratégiques. Mais en sollicitant de l'Allemagne pour une ligne secondaire le bénéfice du privilège, il l'avait fâcheusement conviée à réclamer ce privilège pour le reste du réseau, alors qu'il se savait impuissant à l'imposer aux tiers étrangers ou français. L'Allemagne, par la même occasion, avait essayé d'in-

terpréter à son profit la phrase ambiguë, qu'on avait eu le tort d'introduire dans la lettre explicative du 8 février 1909 et de réclamer dans l'exploitation des chemins de fer marocains un personnel allemand que nous ne pouvions accepter. Ici encore apparaissait le péril de l'équivoque initiale, origine de l'échec final.

De cet échec, les deux partenaires portent, à parts égales, la responsabilité. Cette responsabilité incombe-t-elle aux choses ou aux hommes? L'accord de 1909, dans ses clauses économiques était-il inapplicable ou a-t-il été mal appliqué ? Il appartient aux lecteurs de répondre à cette question sur la base des faits et des textes qui leur sont désormais connus.

CHAPITRE II

LA COLLABORATION FRANCO-MAROCAINE

I. — L'Accord Franco-Marocain du 4 mars 1910. — Le but à atteindre. — Moulay-Hafid et la France. — M. Regnault à Fez. — Le défaut des instructions de M. Regnault. — Deux mauvais projets d'accord. — Les vexations marocaines. — Les protestations françaises. — L'ambassade marocaine à Paris. — L'ultimatum du 22 février 1910. — L'accord du 4 mars 1910. — Treize mois perdus.

II. — L'Action Directe de la France. — La Chaouïa et l'accord de 1910. — L'insuffisance des effectifs et ses conséquences. — La mollesse de l'action gouvernementale. — La détresse de Casablanca. — La région frontière et les droits de la France. — Le rapport Lyautey du 7 décembre 1908. — Les propositions militaires, politiques et économiques du Haut-Commissaire. — La suite donnée. — Les opérations de 1910. — L'œuvre des soldats. — L'inertie du gouvernement.

III. — La France et les Finances Marocaines. — Le devoir de la France. — La garantie des emprunts. — L'emprunt de 1910. — Ses défauts. — L'emprunt de 1911. — Son objet et ses moyens. — La question des gages. — Les difficultés techniques. — Les lenteurs. — L'échec. — La situation du makhzen. — La faute commise.

L'accord du 8 février 1909 avait prévu, d'une part, une collaboration économique franco-allemande, d'autre part, une collaboration politique franco-marocaine. La première, après s'être essayée sur trois terrains, mines, travaux publics, chemins de fer, avait complètement avorté. L'échec de la seconde, sous sa triple forme politique, financière et militaire, ne fut guère moins absolu.

I

L'ACCORD FRANCO-MAROCAIN DE 1910

Pour développer au Maroc l'intérêt spécial dont l'accord du 8 février 1909 consacrait la liaison avec la consolidation de l'ordre, une seule voie s'ouvrait à nous, celle d'une collaboration étroite avec le sultan réalisant, sous son couvert et par notre concours, les réformes reconnues par tous indispensables et nous dispensant

par là de prendre directement des initiatives peut-être contestables.

Une telle politique comportait d'abord un budget important, — moins élevé à coup sûr que le coût des expéditions militaires auxquelles on a abouti faute de l'avoir pratiquée, — mais sensiblement supérieur aux quelques centaines de mille francs affectées jusqu'alors à la « pénétration pacifique ». Elle comportait en outre l'acceptation de responsabilités militaires et financières qui, subordonnées à l'adhésion des Chambres, exigeaient de la part du gouvernement français un programme net et complet. Elle comportait enfin, au Maroc même, la définition immédiate de nos rapports futurs avec Moulay-Hafid, ces rapports ne pouvant être durables que s'il y trouvait, comme nous-mêmes, un avantage positif et requérant, de notre part, l'emploi de ce mélange de fermeté et de souplesse si heureusement inauguré en 1901 par M. Révoil.

Notre entrée en relations avec le sultan fut-elle ce qu'elle aurait dû être? Il ne le semble pas. Sans doute quelques nuages devaient peser sur elle. Notre intimité avec Moulay-Hafid était de fraîche date et de graves souvenirs nous séparaient de lui. Il avait contre nous proclamé la guerre sainte. Il avait fondé son règne sur la haine des Français, et bien que, une fois reconnu, il dût, par nécessité, oublier ses passions de prétendant, on pouvait craindre que, soit dans sa pensée, soit dans son entourage, ne continuassent à flotter les défiances de la veille? A vrai dire, une occasion s'offrait à nous d'en juger. Le 15 novembre 1908, M. Regnault, ministre de France à Tanger, avait reçu du sultan une lettre où celui-ci lui demandait de venir à Fez pour « régler direc-

tement avec lui les points restés en suspens. » Le 28 décembre, M. Pichon autorisait ce voyage, en ajoutant qu'il le désirait aussi prochain que possible. Les instructions du ministre des Affaires étrangères, datées du 28 décembre 1908, contenaient plus de conseils négatifs que d'ordres positifs : rien de plus naturel, à ce moment, au lendemain du conflit franco-allemand de Casablanca, à la veille des négociations qui devaient aboutir cinq semaines plus tard à l'accord du 8 février.

Ne rien faire qui pût être interprété comme étant en contradiction avec le texte et l'esprit de nos conventions internationales ou de nos accords particuliers avec le Maroc ; ne rien faire qui ressemblât à une « visée au protectorat » ; ne rien faire contre l'égalité commerciale et économique ; activer la mise en application de l'acte d'Algésiras et des accords marocains de 1901 et 1902 ; régler la question de l'indemnité de guerre française et des indemnités étrangères ; préciser les conditions d'évacuation de la Chaouïa ; envisager même l'évacuation au moins partielle des points occupés par nous dans la zone marocaine limitrophe de l'Algérie, si Moulay-Hafid « par des instructions formelles aux tribus qui nous avaient combattus, nous garantissait la paix »[1], c'étaient là des instructions modestes, des instructions d'attente, qui limitaient notre ambition au règlement de difficultés particulières et sur qui pesait lourdement l'hypothèque collective d'Algésiras. Elles répondaient, en un mot, à la situation trouble et menaçante qui avait précédé l'accord de 1909. Mais par le fait même qu'elles y répondaient, elles ne pouvaient

1. Livre Jaune, n° 5, page 49.

suffire, ni aux nécessités, ni aux possibilités du lendemain.

Ces instructions pourtant, envoyées avant l'accord, ne furent pas modifiées après sa signature. C'est sur leur base que, jusqu'à la fin de février 1909, M. Regnault négocia à Fez. C'est sur leur base qu'il traita le 14 et le 23 mars suivants. C'est sur leur base enfin, qu'un an plus tard, en mars 1910, M. Pichon conclut l'accord définitif. Bien reçu par Moulay-Hafid, notre ministre avait dû cependant subir ses récriminations. Le sultan réclamait l'évacuation de la Chaouïa. Il exprimait son regret d'avoir ratifié les accords franco-marocains relatifs à la région frontière de l'Algérie [1] et, de là aussi, il souhaitait nous voir partir. Quand, le 12 février, il apprit la signature du traité franco-allemand du 8, il ne parut pas en discerner la portée et rien, dans les documents officiels, ne permet de croire que M. Regnault la lui ait fortement fait sentir [2]. Les conversations se poursuivirent, comme si aucun changement ne s'était produit de décembre 1908 à mars 1909. Et les projets d'accords arrêtés à la fin de mars ne trahirent par aucun signe que, depuis les instructions du 28 décembre, la position de la France dans l'empire chérifien se fût sensiblement améliorée. Dans l'un et dans l'autre, il n'était question que de notre mort, c'est à savoir des conditions dans lesquelles nous évacuerions, soit l'ouest, soit l'est du territoire marocain. De ce que nous offrions ou de ce que nous demandions au sultan pour traduire en actes cette étroite action commune que rendait possible et

1. Livre Jaune n° 5, page 85.
2. Livre Jaune n° 5, page 81.

indispensable l'accord du 8 février, pas un mot. Il semblait ainsi que le seul point du monde où cet accord passât inaperçu fût précisément celui où il aurait dû produire le maximum d'effet.

Le premier des deux projets[1] posait deux principes : évacuation ultérieure de la Chaouïa et diminution immédiate de l'effectif de tous nos postes. Le makhzen prendrait possession des installations diverses créées par le corps d'occupation, l'exploitation restant française sous son autorité — ce contre remboursement. L'amende imposée aux tribus serait perçue par les caïds, — même sur les censaux, à condition que les censaux de toutes nationalités y fussent soumis, — et affectée aux travaux du port de Casablanca. Les goums formés par nous feraient retour au makhzen. Le sultan reconnaissait sa dette de guerre. L'accord ne deviendrait exécutoire qu'après la conclusion à Paris d'un autre accord relatif à l'évacuation de Casablanca. Est-il besoin de signaler que toutes les clauses de cet arrangement étaient exclusivement favorables au sultan, l'avantage de la France n'étant représenté que par la possibilité qu'elle gardait d'en retarder indéfiniment la réalisation ?

L'accord relatif à la frontière était plus mauvais encore. Il portait en premier lieu que le gouvernement français évacuerait, dans les conditions ensuite indiquées, Oudjda, les Beni-Snassen, Bou-Anane et Bou-Denib. Cette rédaction, qui mettait ces quatre points, sur le même rang, constituait une grave imprudence car elle faisait table rase d'une des clauses les plus

1. Livre Jaune nº 5, page 99.

avantageuses pour la France de l'accord franco-marocain du 20 avril 1902. Cet accord disait :

Le gouvernement chérifien consolidera son autorité dans l'étendue de son territoire depuis l'embouchure du Kiss jusqu'à Figuig. Le gouvernement français, en raison de son voisinage, lui prêtera son appui en cas de besoin.

Le gouvernement français établira son autorité et la paix dans les régions du Sahara et le gouvernement marocain, son voisin, l'y aidera de tout son pouvoir.

Il résultait de ce texte, dont le général Lyautey avait rappelé au gouvernement toute l'importance dans un long rapport du 7 décembre 1908[1] qu'avec le consentement du Maroc une distinction fondamentale avait été établie entre le nord et le sud de la région frontière, Figuig marquant la limite entre l'une et l'autre. Au nord c'est le gouvernement chérifien qui s'engageait à établir l'ordre, avec notre concours si besoin. Au sud, c'est à nous qu'incombait le soin d'assurer cet ordre et de faire régner la paix, sans qu'aucune limitation restreignît cette attribution, le gouvernement chérifien ne faisant que nous aider s'il en était capable. Or, non seulement cette aide ne s'était jamais produite, mais nous avions trouvé la main de ses agents dans toutes les menées dirigées contre nous. Donc, comme l'écrivait le général Lyautey, nous n'avions fait qu'exercer un droit strict en intervenant à Aïn-Chaïr, dans le Haut-Guir, à Bou-Denib. Nous n'avions même pas besoin, pour y être autorisés, de recourir à une police mixte. En un mot, la situation de la région nord était essentiellement différente de celle de la région sud. Elle en était différente à notre bénéfice. Et pourtant

1. Voir ci-dessous, page 108.

nous abandonnions bénévolement ce profit en englobant dans un même engagement, comme termes équivalents, Oudjda et Bou-Denib [1].

Le reste des accords signés à Fez comprenait la désignation d'un représentant chérifien pour la commission des indemnités de Casablanca et pour celle chargée à Tanger d'établir les dettes du makhzen; l'annonce de l'envoi à Paris d'une ambassade appelée à négocier un emprunt; la nomination d'un ingénieur français en qualité de conseiller du ministère des finances ayant dans ses attributions les travaux publics, les mines et l'hygiène; enfin l'engagement de n'employer pour l'instruction de l'armée chérifienne que des instructeurs français, le commandant Mangin devenant « l'instructeur en chef » de l'Empire. Ces deux derniers engagements, le dernier surtout, avait une réelle valeur, à condition toutefois qu'on en tirât parti. Seuls, ils constituaient dans cette liquidation, où la France cédait tout et même au delà de ses obligations, un instrument d'avenir. Seuls, ils répondaient aux nécessités nouvelles, créées par l'accord franco-allemand de février. Sur tous les autres points, la France reculait, insoucieuse de jouer son jeu, négligeant l'occasion, laissant au sultan l'impression que sa force n'était pas accrue, puisqu'elle n'en faisait pas usage, que son concours demeurait hésitant, puisqu'elle n'en traçait pas le plan. Nul reproche pourtant ne pouvait être adressé au négo-

1. Les articles suivants fixaient les conditions de cette évacuation : installation dans les régions visées d'une force makhzénienne capable de veiller à l'exécution des accords. Les améliorations réalisées par nous nous seraient remboursées. Ces précautions ne suffisaient pas à racheter la grave erreur de principe consacrée par l'article premier.

ciateur français; car, en le félicitant d'avoir « exécuté ses instructions avec correction et fidélité », le gouvernement constatait le 28 mars 1909 qu'il avait fait à Fez tout ce qu'on désirait qu'il y fît [1].

L'impression de faiblesse qu'en devait garder le makhzen ne tarda pas à se manifester par la désinvolture de ses procédés à notre égard. Nous avions supprimé la peur sans éveiller l'intérêt. Nous allions être traités comme une quantité négligeable. De juin 1909 à février 1910, la correspondance de notre légation et de nos consulats n'est qu'une longue plainte contre les procédés vexatoires infligés, sur l'ordre même du sultan, aux nationaux et aux protégés français. S'agit-il de Fez? Nos ressortissants y sont brutalement soumis, à l'exclusion de tous autres, à des taxes qui lèsent gravement leurs intérêts [2]. Dans la région frontière, aussitôt après la défaite du Rogui, les agents chérifiens prennent une attitude de plus en plus intransigeante, de plus en plus hostile à la France [3]. Dans la Chaouïa, mêmes intrigues et menées pareilles [4]. Dans le Gharb enfin, à Larache et à El Kçar, c'est pis encore. Les membres de nos colonies sont constamment molestés dans leurs personnes et dans leurs biens par les agents du makhzen [5]. « Nos compatriotes sont découragés et ruinés. Tous leurs contrats avec les indigènes restent lettre morte [6] ». Dans tous ces cas, la responsabilité du sultan n'est pas douteuse. C'est « sur ses instructions formelles » que les

1. Livre Jaune, nº 5, page 111.
2. Livre Jaune, nº 5, 15 septembre.
3. Livre Jaune, nº 5, 25 septembre.
4. Livre Jaune, nº 5, 24 juin.
5. Livre Jaune, nº 5, 17 juin, 4 et 6 septembre.
6. Livre Jaune, nº 5, 13 septembre.

agents du makhzen ressuscitent la vieille politique de vexations[1]. Ils disent ouvertement que, dès que le sultan aura de l'argent, il jettera les Roumis à la mer[2]. En octobre, Moulay-Hafid enjoint à ses caïds de laisser de côté les Espagnols; d'être dur, mais sans excès, avec les protégés anglais et allemands, mais de n'avoir aucun ménagement pour les protégés français[3]. L'attitude des fonctionnaires change et va jusqu'à l'impertinence. Ils déchirent, sans les lire, les lettres de nos consuls[4]. Les derniers nommés sont pires que les anciens. A El-Kçar, la désignation de Remiki apparaît comme « un défi à l'opinion[5] ». Il en est de même des supplices sauvages infligés par le sultan à ses prisonniers en présence des instructeurs français et malgré la protestation des consuls[6]. La situation est telle qu'au lieu d'un programme de collaboration, c'est une liste de griefs que le gouvernement français est obligé de dresser[7]. Cette liste ne comprend pas moins de 24 points. Désormais, la menace devient nécessaire. Notre ministre à Tanger estime que nous ne saurions tolérer plus longtemps une attitude nettement hostile. A la politique d'entente, c'est la politique de représailles qui, par la force des choses, va se substituer[8].

On aurait pu espérer que l'ambassade chérifienne,

1. Livre Jaune, nº 5, 2 août.
2. Livre Jaune, nº 5, 4 et 6 septembre.
3. Livre Jaune, 13 octobre.
4. Livre Jaune, 13 octobre.
5. Livre Jaune, 24 octobre.
6. Livre Jaune, 18 avril.
7. Livre Jaune, 14 et 22 septembre.
8. On verra plus loin que l'attitude du gouvernement français dans la question de la mission militaire peut expliquer pour une part l'hostilité du sultan.

entre temps arrivée à Paris, nous apporterait la solution. Cet espoir fut bien vite déçu. L'objet de l'ambassade était, d'abord, la ratification des accords signés à Fez le 14 et le 23 mars, ensuite, la négociation de l'emprunt marocain nécessaire au règlement du passif. Le 6 novembre, sans nouvelles du sultan, M. Pichon constatait que, d'une part, les sévices contre nos nationaux continuaient ; que, d'autre part, les ambassadeurs chérifiens n'acceptaient pas nos propositions. Contrairement aux accords provisoires négociés à Fez par M. Regnault, le sultan réclamait l'évacuation simultanée, et non pas successive, de la Chaouïa et de Casablanca, le dessaisissement du Haut-Commissaire français de la frontière en matière militaire. Il refusait en outre d'affecter à l'emprunt les gages désignés par la France, — d'accord, on s'en souvient, avec l'Allemagne [1]. M. Pichon pourtant patiente encore. Il se contente de maintenir ses offres précédentes, — excessives à tant d'égards. Il suggère même, sans d'ailleurs les préciser, des transactions possibles, c'est à dire de nouvelles concessions de notre part. Par contre, il demande « sans délai toutes les satisfactions exigées par nous en ce qui touche les violations des traités et les mauvais traitements appliqués à nos protégés ». Le 29 novembre, M. Pichon insiste sur « la nécessité et l'urgence d'une solution ». Il y a eu un débat à la Chambre le 23 et les débats à la Chambre sont souvent indispensables pour que les solutions prennent, au regard des ministres, un caractère de « nécessité et d'urgence ». A ce moment, nous passons aux actes. Le 4 dé-

1. Voir ci-dessus, page 32.

cembre, interdiction à nos instructeurs d'accompagner les mahallas. Le 16 décembre, bien que les ambassadeurs marocains cèdent sur la Chaouïa, Casablanca et la région frontière, c'est-à-dire qu'ils acceptent avec quelques réserves verbales les clauses, si lourdes pour nous, admises par le gouvernement français, M. Pichon détaille ses exigences au sujet de l'emprunt et réclame de nouveau « les satisfactions exigées pour les dommages causés à nos ressortissants ». Le 26, nouvelle note des ambassadeurs qui, dit le ministre, « établit l'entente sur les questions essentielles ». Cette entente est précisée le 14 janvier par un arrangement signé de M. Pichon et des ambassadeurs. Toutefois, ceux-ci ont réservé l'approbation du sultan. Et cependant, au Maroc, les mauvais procédés, cette fois à l'égard de notre mission militaire, continuent. En outre, le 10 février, M. Pichon constate qu'il ne sait rien des intentions de Moulay-Hafid touchant la ratification de l'accord du 14 janvier :

Il importe donc que nous envisagions sans retard les mesures que nous pourrions être conduits à prendre pour amener le makhzen à ratifier nos arrangements et pour nous garantir contre les desseins hostiles qu'il pourrait nourrir à notre égard.

Le 14 février, il télégraphie à M. Regnault : « N'êtes-vous pas d'avis qu'il y aurait lieu, dès maintenant, de fixer à Moulay-Hafid un délai pour la ratification des accords? Quel serait, dans ce cas, le délai que vous proposeriez. » M. Regnault répond le 16 :

Je propose d'envoyer le 18 au sultan une sommation par écrit d'avoir à ratifier les accords dans un délai de quarante-huit heures.

Le 17, pas de nouvelle de la ratification : M. Pichon lance alors l'ultimatum et en informe les puissances

en ajoutant « qu'il ne reculera pas, s'il le faut, devant l'emploi des moyens coercitifs ». Cependant, le 18, il tronque la note que M. Regnault se proposait de remettre au sultan et qui devient un simple memento. Ainsi, même dans la crise, nous allégeons nos demandes et nous ménageons l'adversaire. Celui-ci essaie de se dérober. Le 21 février, Mokri vient dire qu'il est autorisé à ratifier. Mais il est trop tard. L'ultimatum est parti. Le 22 février, M. Gaillard le remet aux vizirs. Le 23, palabre avec le sultan. Le 24, réponse équivoque. M. Gaillard menace de quitter Fez. Le 26, veille du jour fixé pour son départ, il annonce que « le makhzen nous donne satisfaction sur tous les points ».

Le 4 mars 1910, l'accord était signé à Paris. C'était, après quinze mois de conflits, le premier acte de la collaboration franco-marocaine. De cet acte que résultait-il qui précisât la situation nouvelle que l'accord de 1909, au moins dans l'esprit public, avait eu pour objet et pour effet de nous assurer au Maroc? La France, sous diverses conditions, s'engageait à évacuer la Chaouïa, où elle ne possédait pas de titres à rester; la zone nord de la frontière algérienne, d'où il n'était pas établi qu'elle dût sortir; la zone sud de cette frontière, où il était certain qu'elle avait, en vertu des accords de 1902, le droit de demeurer. La France, d'autre part, consentait au sultan un emprunt qui devait permettre de liquider le passé, mais non d'organiser l'avenir. Elle obtenait enfin que le chef de la mission militaire devînt le chef de tous les instructeurs; qu'un ingénieur français fût placé à la tête de l'administration chérifienne des travaux publics et que les attributions de notre service de contrôle des douanes fussent élargies. Mais pour traduire en actes ces

promesses, elle avait en face d'elle un sultan qui, d'un caractère rebelle et plein de surprises, ne trouvait pas dans cet accord la preuve de notre puissance, soit pour lui nuire soit pour l'aider. Notre effort s'était usé à lui arracher une signature. Il n'avait réussi ni à lui imposer des actes ni à lui fournir des armes. La France était pour lui un banquier commode plutôt qu'un associé indispensable et redoutable. En un mot, à la lumière de l'accord du 4 mars 1910, le fait nouveau du 8 février 1909 apparaissait sans sanction. Comme l'avait dit le 23 novembre, M. Pichon, notre politique au Maroc restait, après cet accord, ce qu'elle était auparavant. De cette identité excessive, la preuve est facile à fournir, quelques terrains que l'on envisage, ceux où les traités et les circonstances nous permettaient d'agir directement, ou ceux encore sur lesquels notre action pouvait s'exercer par l'intermédiaire du makhzen.

II

L'ACTION DIRECTE DE LA FRANCE

Deux régions du Maroc, l'une pour des raisons de fait, l'autre pour des raisons de droit, se prêtaient à l'action directe du gouvernement français. La première était la Chaouïa, la seconde, la zone limitrophe de la frontière algérienne.

On a vu à quelles conditions l'accord du 4 mars 1910 avait subordonné l'évacuation de la Chaouïa et de Casablanca. Le retrait de nos troupes ne pouvait être envi-

sagé, tant que l'ordre ne serait pas assuré par les autorités indigènes. Après avoir établi dans cette province un état de paix et de prospérité jusqu'alors inconnu, nous avions indiscutablement le droit d'exiger des garanties effectives contre le réveil d'anarchie qui eût suivi le départ immédiat du corps d'occupation. Nous avions obtenu du makhzen la promesse qu'il organiserait une force chérifienne constituée et instruite sous la direction de nos officiers, dans des conditions analogues à celles de la police des ports. Cette force serait soldée par les recettes de la province et au besoin sur les ressources générales du trésor chérifien. En attendant qu'elle fût capable de remplir sa mission, c'est-à-dire d'assurer la sécurité des personnes comme celle des transactions commerciales, nous laisserions dans l'intérieur nos postes et les troupes auxiliaires marocaines que nous avions formées. En ce qui concerne Casablanca, nous n'avions jamais cessé de considérer cette ville comme territoire marocain et nous n'avions pas l'intention d'y exercer une occupation définitive. Nous en retirerions nos troupes, lorsque nous aurions pu juger que l'organisation prévue pour la Chaouïa était en état d'y maintenir l'ordre d'une manière efficace et lorsque toutes satisfactions nous auraient été données par le makhzen pour le remboursement de nos dépenses militaires. Tant que ces garanties ne nous étaient pas acquises, nous demeurions à Casablanca et dans la Chaouïa, maîtres de notre action, *a fortiori*, de nos moyens d'action et, seuls, nous étions juges des nécessités militaires que cette action nous imposait. L'Allemagne, en signant l'accord du 8 février 1909 sans poser la question, nous avait, à cet égard, laissé toute liberté.

Or de l'examen des mesures prises dans la Chaouïa de 1909 à 1911, il ressort que de cette liberté de droit et de fait le gouvernement français n'a pas voulu profiter. La diminution des effectifs a été son but unique. Diminution trop rapide et qui obligeait les chefs à jouer constamment la difficulté, diminution consentie moins à des pressions extérieures, qui ne se sont jamais produites, qu'à des commodités parlementaires [1]. A la fin de 1910, le général Moinier ne disposait en tout que de 6000 hommes (au lieu de 15.000 au début). Défalquez de ce chiffre les garnisons des postes de Casablanca, Ber-Rechid, Settat, Ben-Ahmed, etc..., les indisponibles, malades ou autres ; tenez compte de la nécessité de laisser une force importante dans le voisinage de l'Oum-Rbia, en raison de la harka d'août 1910. Ajoutez que le corps d'occupation n'avait que deux pièces de montagne ; retenez qu'il se voyait appliquer des règlements d'un rigorisme absurde ; que les officiers étaient rappelés automatiquement en France après trois ans, quelle que fût leur compétence, privant inopinément le général en chef de ses meilleurs collaborateurs ; que la relève s'opérait au plus juste, sans laisser à ceux qui partaient le temps de former ceux qui arrivaient, vous concevrez les difficultés inutiles auxquelles on exposait nos troupes.

La conséquence ? C'est que, les hommes manquant, les opérations de police mobile qui sont, au Maroc, la condition de la sécurité devenaient fort malaisées ; que l'immobilité, qui crée l'agression, s'imposait de plus en

1. Notamment aux interventions répétées de M. Jaurès protestant contre notre « mauvaise foi » et contre le maintien de nos troupes au Maroc.

plus ; que les mesures de surveillance rayonnante ne pouvaient être prises que par de « petits paquets » contrairement à l'axiome lumineux de Gallieni et de Lyautey : « Seules, les grosses reconnaissances évitent les engagements. Mille hommes passent sans coup férir là où cent se font arrêter. » De là des surprises douloureuses, tel l'assassinat par les Zaer du lieutenant Marchand et de ses hommes. Pourquoi, d'ailleurs, parler de surprises ? « En réalité, tout en entretenant des relations avec nos postes du camp Boulhaut et du camp du Boucheron, les Zaer étaient en état d'hostilité à notre égard... »[1] C'est l'insuffisance des effectifs, avec, pour suite inévitable, l'immobilité totale ou une insuffisante mobilité qui avait préparé cette attaque et rendu possible cet échec. Les consignes de prudence envoyées presque chaque jour au commandant en chef aggravaient encore notre impuissance[2].

Malgré ces fautes, nos officiers et nos soldats avaient transformé la Chaouïa et l'on ne saurait trop rendre hommage à leur magnifique effort. Perception régulière des impôts coraniques et des droits de douane, répartition équitable de ces taxes, travaux de propreté et d'hygiène, réfection des anciennes pistes, construction de ponts et de tramways, création d'un réseau télé-

1. Ladreit de la Charrière : *En Chaouïa.*

2. Même au Parlement, on se rendait compte de ce risque. M. Charles Dumont, rapporteur général du budget écrivait en décembre 1910 dans un rapport sur les crédits marocains : « L'opinion publique n'admettrait certainement pas que, par suite des réductions excessives du corps d'occupation, nos troupes, nos nationaux, nos protégés, les œuvres de civilisation que nous avons déjà fondées, les personnes et les biens de tous les Européens que nous avons reçu, en même temps que l'Espagne, mandat de sauvegarder, soient exposés, par notre fait, pour raison d'économie, à un retour offensif du fanatisme et de la barbarie. »

graphique, adductions d'eau, construction de casernements et d'hôpitaux, le tout par des moyens de fortune, avec un misérable budget de quelques milliers de francs, le tout, on n'y saurait trop insister, avec l'approbation, à la demande même des populations intéressées, des caïds, des djemaa, des assemblées de notables : c'était un magnifique rayonnement d'influence et de civilisation françaises. Combien médiocre en revanche, apparaissait le résultat si l'on considérait l'ensemble de l'œuvre à accomplir, ensemble supérieur aux moyens locaux du corps d'occupation et que, seul, le gouvernement pouvait envisager ! En quatre ans, nous n'avions pas construit un kilomètre de chemin de fer, nous montrant incapables de réaliser ce qu'en moins de temps les Espagnols avaient su mener à bien à Melilla. A Casablanca même, les lacunes de notre action sautaient aux yeux. L'autorité militaire avait fait, en matière de police municipale notamment, tout ce qui dépendait d'elle. En revanche, tout ce qui dépendait d'une initiative gouvernementale était ajourné et en souffrance. Deux ans après l'accord de 1909, le port était dans le même état que deux ans avant, permettant à peine la mise en service de deux remorqueurs et de dix-sept barcasses. Pendant ces deux années, on n'avait même pas songé à renforcer l'unique jetée qui pût abriter les navires. Comme en 1907, il arrivait que les bâtiments de commerce restassent au large pendant des semaines sans pouvoir procéder à leur débarquement faute de matériel d'acconage, ce matériel, dépourvu de tout abri, étant brisé à chaque tempête. Comme en 1907, on était à la merci de ces raz de marée, — tel celui du 28 octobre 1911 — qui jetaient à la côte, dans quel état, on le con-

çoit, remorqueurs et barcasses. Comme en 1907, on pouvait écrire en 1912 : « La ruine du plus français des ports du Maroc est sur le point de se consommer et cela, parce que les navires sont dans l'impossibilité absolue de procéder à leurs opérations[1] ». Voilà pour le port. Quant à la douane, en janvier 1911, on annonçait que les nouveaux entrepôts ne seraient pas ouverts avant dix-huit mois. En attendant, on continuerait à utiliser le vieil entrepôt exigu, incommode et sombre. Cette incurie, humiliante pour la France, était préjudiciable au commerce étranger comme au commerce français et, à ce titre, elle constituait une grave maladresse. Car dès lors que le but européen de notre action au Maroc était, sous le nom de pénétration pacifique, le développement des ressources de l'empire chérifien pour le plus grand profit du commerce international, comment justifier notre prétention à un intérêt spécial, si, dans un port occupé par nous, nous laissions, cinq ans durant, le trafic de toutes les nations aussi pauvrement outillé? Nos devoirs contractuels ne nous imposaient pas cette indifférence. Au contraire, ils la condamnaient.

Dans la région frontière de l'Algérie, la France comme on sait, n'avait pas de comptes à rendre à l'Europe. Dans cette région, depuis plus d'un demi-siècle, nos titres n'avaient fait que s'étendre. Ni les accords franco-allemands de 1905, ni l'acte d'Algésiras ne les avaient modifiés. Ils restaient donc déterminés, en présence du Maroc seul, tant par le protocole de 1845 que par les accords franco-marocains des 20 juillet 1901, 20 avril, 7 mai et 30 juillet 1902. Par ces différents textes, l'Empire chéri-

1. *Matin*, du 28 janvier 1912.

fien avait accepté notre collaboration pour le maintien de l'ordre et le développement du commerce. L'accord du 20 avril 1902 avait, à cet égard, défini clairement notre situation. En droit, cette situation était inattaquable. En fait, elle était inattaquée. Au plus fort des crises internationales, notre liberté sur les confins n'avait pas été discutée. Indiscutée également, la définition que M. Rouvier avait donnée de la région frontière en écrivant le 30 septembre 1905 :

La région frontière est déterminée par les conditions spéciales du voisinage des tribus algériennes et marocaines. Envisagée à ce point de vue, la région où nous entendons conserver la mission exclusive d'assurer la police, d'accord avec le gouvernement chérifien, doit comprendre les territoires où résident, campent et se meuvent traditionnellement les tribus marocaines sédentaires ou nomades, en relations ou en contact habituels avec les tribus algériennes.

Bien que, pour ces motifs, l'accord franco-allemand du 8 février 1909 ne touchât pas à la région frontière, il est clair que, par la liberté nouvelle qu'il nous reconnaissait au Maroc, il ne pouvait que faciliter notre action dans cette région. Or, à la date précisément où se négociait cet accord, le gouvernement français avait entre les mains le programme complet du possible et du nécessaire dans la zone marocaine limitrophe de l'Algérie. Le 7 décembre 1908, le général Lyautey, Haut-Commissaire français sur les confins, avait adressé au président du conseil et aux ministres des Affaires étrangères et de la Guerre un remarquable rapport de plusieurs centaines de pages qui posait et épuisait la question. Le Haut-Commissaire décrivait d'abord, la zone frontière tant dans ses limites géographiques : Moulouya (jusqu'à

Kasbah-el-Makhzen) et Tafilalet que dans ses éléments ethniques, les uns stationnant dans les limites de la zone, les autres devant être surveillés à ses abords. Il indiquait parmi les premiers comme nettement hostiles et exigeant une action de police au nord, près d'Oudjda, les Beni-bou-Zegou et les Sedjaa; au centre, les Beni-Guil de l'ouest, principalement ceux de Debdou ; au sud, les Ait-Terouchen; parmi les seconds, voisins de la zone frontière et chevauchant sur elle, au nord les Kebdana vis-à-vis des Beni-Snassen, les Ouled-Settout, les Beni-Bou-Yahi et les Haouara; au centre, les Beni-Ouarain, les Oulad-el-Hadj et une fraction des Ait-Terouchen ; au sud, toutes les tribus du Tafilalet « chaudière en ébullition ». Tel étant le terrain, que devait être le programme?

Ce programme se déterminait d'abord par l'instrument dont nous disposions pour le réaliser — savoir les accords franco-marocains de 1845, 1901 et 1902 d'une part, la situation créée par les attaques des tribus d'autre part. Le but des accords était d'établir un état de sécurité, ensuite un courant d'échanges commerciaux. Pour cela trois moyens, — l'organisation d'une police capable de protéger les marchés et les routes ; l'ouverture de nouveaux marchés ; la constitution de ressources financières nécessaires, — la police étant, bien entendu, la condition du reste. Sur quelle base instituer cette police? Les accords l'indiquaient. Au nord, nous devions intervenir pour aider le sultan, s'il était impuissant à assurer l'ordre ; or tout démontrait cette impuissance. Au sud, nous avions qualité pour agir sans lui, le gouvernement chérifien devant simplement nous aider si possible.

Nous ne faisions donc qu'exercer notre droit le plus strict en assurant par nous-mêmes la police aussi bien à Aïn Chaïr que sur le Haut-Guir, à Bou-Denib et aussi loin qu'il y a à intervenir pour se rendre maître des éléments de désordre.

Dans l'ordre économique, il s'agissait d'ouvrir les marchés mixtes ou marocains prévus par les accords mais non encore institués. Sur les marchés marocains prévus en 1902, deux seulement, ceux d'Oudjda et de Cheraa avaient été ouverts et par nos soins. Ceux d'El-Aioun-Sidi-Mellouk et de Debdou ne l'avaient pas été, pas plus que les deux marchés mixtes de Beni-Ounif et de Kenadsa. Il était urgent de « faire procéder, avant tout, à l'installation des marchés marocains prévus et d'en envisager de nouveaux ». L'organisation financière viendrait ensuite.

Suivant cet ordre logique, le Haut-Commissaire présentait d'abord un plan complet de l'action de police nécessaire, c'est-à-dire du devoir immédiat qu'il pressait le gouvernement de remplir. Cette police devrait « assurer réellement et d'une façon définitive la protection de la frontière algérienne, la sécurité de ses abords, l'innocuité des foyers d'agression voisins ». A dire vrai, elle existait déjà, mais avec un champ d'action insuffisant, parce qu'il laissait échapper plusieurs centres de résistance. Le principe de l'organisation tient en deux mots « se garder par le mouvement ». Les conséquences étaient les suivantes :

Créer un petit nombre de grands postes fortement constitués et ravitaillés, servant de base d'action à grand rayon à des groupes mobiles battant constamment le pays en avant et reliant leur action d'une façon que l'on peut comparer au croisement des feux de phares sur une côte. Donner à chaque groupe des éléments

extra-légers (goums, makhzens à cheval, cavalerie, compagnies sahariennes), des éléments légers (compagnies montées et tirailleurs), des éléments de réserve (légion et artillerie de campagne), bref selon l'expression du général d'Amade, de la force et du mouvement accumulés.

N'opérer les reconnaissances qu'à gros effectifs : car c'est une très grosse erreur — malheureusement trop répandue — de croire que les petites reconnaissances signifient modération et prudence, tandis que les grosses reconnaissances impliquent des opérations militaires. C'est l'inverse. Six cents hommes passent toujours là où cent hommes se font accrocher.

Il faut, quand il s'agit de police des indigènes, manifester la force pour en éviter l'emploi.

Quelles mesures immédiates convenait-il de prendre en 1909? Réponse : l'ouverture des marchés d'El-Aioun et de Debdou sous la protection de forces capables de châtier les agressions antérieures et de contenir par leur présence toute agression ultérieure. A cette fin et en premier lieu, le général Lyautey demandait qu'on renforçât ou que, tout au moins, on maintînt intégralement l'occupation de Bou-Denib.

J'ai été amené depuis cinq ans à la certitude que c'est par une bonne organisation du Haut-Guir que peut se résoudre la question du Tafilalet.

Bou-Denib tient le Haut-Guir et surveille le Tafilalet. On ne saurait trop insister sur l'importance et l'intérêt de ce point, qui, chaque jour, s'affirme davantage. C'est, véritablement, le pont entre l'extrême sud algérien et le Tafilalet, le passage des caravanes, le centre d'attraction de demain, le pivot de la pacification sud-oranaise, le point où notre action doit s'exercer avec le plus de force et de suite.

Fortifions notre position à Bou-Denib, qui est la clef de la pacification..... S'il y a lieu de modifier la composition du poste en y faisant entrer des éléments marocains destinés à donner à la police un caractère mixte, il importe que cette modification n'entraîne pas une diminution de force. C'est sa force, en effet, qui donne à l'action de Bou-Denib son efficacité. Les dispositions paci-

fiques des populations du Haut-Guir, visées par la lettre du général Picquart du 14 novembre 1908, ont pour base essentielle la présence à Bou-Denib d'une force suffisante pour protéger ces populations et imposer respect au Tafilalet. L'atténuation de l'hostilité de cette dernière province ne peut s'obtenir qu'au prix de notre maintien.

Il faut en outre que le groupement de Bou-Denib reste assez fort pour se suffire à lui-même dans toute éventualité.

En ce qui concerne le nord, il fallait trouver, en avant d'Oudjda et sur la Moulouya, un point d'appui qui fût, dans cette région, ce que Bou-Denib était au sud.

L'installation des deux compagnies de police, l'une à Taourirt, l'autre à Debdou, avec les antennes qu'elles détacheront pour la surveillance des gués de la Moulouya, situés dans le rayon d'action de ces points, aura vraisemblablement pour conséquence d'assurer la sécurité complète des deux marchés d'El-Aioun et de Debdou prévus par les accords, etc.....

Après ces actes urgents, viendrait l'organisation définitive, politique et économique. Quand la police française aurait rempli sa tâche, on pourrait la transformer en police mixte à prépondérance française, dont le Haut-Commissaire établissait le budget. Puis, en tenant compte des caractères divers des groupements indigènes arabes ou berbères, on reconstituerait le commandement local et l'autorité makhzénienne ; on créerait un système d'impôts, on organiserait la direction et le contrôle français. Économiquement, on réglementerait le fonctionnement des marchés et des bureaux de douane, on prendrait les mesures nécessaires contre la concurrence espagnole. Enfin, on consoliderait l'ordre et la paix en ouvrant de nouvelles voies de communications.

Le seul mode moderne de pénétration commerciale est la voie ferrée. La première qui s'impose, c'est la prolongation sur Oudjda,

pour être ultérieurement poussée sur Taza, de la voie ferrée algérienne de Tlemcen à Marnia. De nombreux projets sont en cours. Aucun, jusqu'ici, n'a pu aboutir. On a toujours objecté les stipulations de l'acte d'Algésiras relatives à l'adjudication des travaux publics. Il semble pourtant, en ce qui concerne la prolongation immédiate jusqu'à Oudjda, que le ravitaillement de nos troupes, leurs besoins journaliers qui en font pour le moment une ligne militaire, apportent un argument suffisant pour passer outre, surtout si l'on tient compte du précédent créé par les Espagnols à Melilla où ils ont commencé une voie ferrée vers l'intérieur.

Des propositions sérieuses ont également été faites pour l'établissement d'une voie ferrée de Port Say à Oudjda. Il semble qu'elles pourraient et devraient aboutir pour le même motif. Cette ligne, d'où pourrait se détacher un tronçon de Martimprey sur Berkane, présenterait le grand avantage de desservir la riche plaine des Triffas ainsi que les exploitations minières qui se créeront vraisemblablement dans le massif des Beni Snassen.

Dans la zone du sud, où il n'y a pas d'obstacles naturels, où le sol est plat, il n'y a, pour ainsi dire, qu'à poser le rail avec un minimum d'ouvrages d'art. La voie ferrée d'Ounif à Colomb (120 km.), a coûté 5.520.000 francs soit 46.000 francs le kilomètre, exécutée par une main d'œuvre venant en partie du Tafilalet même. De Colomb à Bou-Denib, la nature du sol est la même, pierreuse, sans sable, et il ne s'y trouve même pas de seuils tels que ceux qu'il a fallu franchir vers Ben-Zireg. Non seulement, il n'y a pas de raisons pour que son prix de revient soit supérieur; mais même, plus on s'approchera du Tafilalet, plus la main-d'œuvre sera facile à trouver. En partant donc de la même évaluation, les 160 kilomètres de Colomb à Bou-Denib reviendraient à 7.360.000 francs, soit 8 millions au maximum.

Il semble vraiment que cette dépense serait compensée par les avantages de toute nature qui en résulteraient.

C'est d'abord le *ravitaillement* de la force installée à Bou-Denib force de police franco-marocaine, dès qu'elle sera organisée, et jusque-là détachement d'occupation.

C'est ensuite la *faculté de porter sur ce point des renforts* en quelques heures, au lieu de le gagner en six étapes et de pouvoir, de ce fait, en réduire l'effectif. La voie ferrée avec la faculté de pourvoir, presque instantanément un poste de vivres, de munitions, de matériel, de renforts, en décuple la valeur militaire offensive et défensive.

Mais surtout, c'est le plus puissant *moyen de pacification et d'attraction* que nous puissions introduire dans le pays.

Ainsi, par l'affirmation de la force et la satisfaction des intérêts, la « marche algérienne » serait constituée, témoignage éloquent des bienfaits qu'apportait au Maroc la paix française. Comment, sous quelle forme, dans quel délai, ce plan magistral, qui forçait la conviction, a-t-il été exécuté?

Tant que le général Picquart resta ministre de la guerre, c'est-à-dire jusqu'à la fin de juillet 1909, les propositions du Haut-Commissaire ne reçurent aucun accueil. Il n'en fut pas de même à dater de la constitution du cabinet Briand. Le président du Conseil, le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Guerre, pleins d'une juste estime pour le général Lyautey, approuvèrent formellement son programme et furent sincèrement désireux que ce programme pût être mené à bien. Mais, en politique, sentiment et désir ne comptent point, s'ils ne s'appuient pas sur la volonté. Or, ici comme ailleurs, la volonté fut hésitante et la résolution incertaine. Quand, à la fin de 1910, le général Lyautey quitta son commandement, il avait réalisé une importante partie de son plan, mais non ce plan tout entier. Cette réalisation partielle n'avait été assurée qu'au prix d'insistances répétées, toujours trop lentement entendues, si bien que, d'ordinaire, les mesures proposées ne répondaient plus complètement, dans l'instant qu'elles étaient autorisées, à l'état de choses qui avait motivé la proposition. La sourde hostilité du 19e corps et de certains bureaux de la Guerre, l'existence de ce rouage inutile qu'était le commissariat civil du gouvernement à Oudjda, brisaient

constamment l'élan. L'esprit de solidarité faisait défaut. Chacun avait sa doctrine et le gouvernement n'avait point l'énergie d'imposer à tous celle de l'homme à qui il avait accordé une confiance justifiée par d'éminents services.

La première faute commise fut, on l'a vu, dans les négociations de Fez de février 1909 et dans l'accord franco-marocain du 4 mars 1910, de mettre, contrairement aux stipulations du traité de 1902, la zone frontière sud sur le même pied que la zone nord, d'assimiler Bou-Denib à Oudjda et d'en promettre, même sous conditions, l'évacuation. C'était une erreur de droit : le texte du traité de 1902 l'établit péremptoirement. C'était, plus encore, une erreur de fait : le rapport du général Lyautey en témoigne avec non moins de force. Le Haut-Commissaire avait dit : « Par dessus tout, restons à Bou-Denib et restons-y en force. » Comme si personne à Paris n'eût lu ce conseil pressant, on disait au sultan : « Nous quitterons Bou-Denib avant même que n'y existe une force organisée. » Que penser de cette incohérence, sinon que ce fut pour la France une heureuse fortune de trouver dans la crise de 1911 une raison valable de ne pas appliquer cet accord ?

De la fin de 1909 à la fin de 1910, on permit par contre au général Lyautey de faire d'excellente besogne en appliquant sa doctrine et en se gardant par le mouvement. Dès novembre 1909, ses avant-postes reprirent leur puissance de rayonnement et l'effet s'en fit bientôt sentir. De Bou-Denib à Berguent, c'est-à-dire sur tout le front, ils procédèrent contre les éléments réfractaires à ces balayages préventifs qui, seuls, en prévenant la formation des harkas, permettent d'éviter les opérations

militaires, — malheureuses ou heureuses comme celles de 1907 et 1908. En janvier 1910, le Haut-Commissaire entrait pacifiquement à Aïn-Chaïr qui jusqu'alors, nous était resté fermé, — bien qu'en 1908, pendant que le général était à Casablanca, nous fussions arrivés en force avec 9.000 hommes jusqu'à ses portes. Le Haut-Commissaire, escorté de deux escadrons de cavalerie et d'une compagnie de tirailleurs, traversa les ksours de part en part et reçut, sur la place centrale, la soumission rituelle et le cheval d'obédience. Après quoi, en avril 1910, le gouvernement autorisa une reconnaissance sur Anoual, que le Haut-Commissaire réclamait depuis l'automne de 1908. A cette époque, en effet, les Berabers Ait-Bou-Chaouen avaient dirigé contre nous une attaque où nous avions laissé des morts. Malgré les instances du général Lyautey, cette agression était restée impunie et cette impunité encourageait nos adversaires. L'opération d'avril supérieurement menée par le général Alix permit de donner un coup d'éventail général, appuyé par les postes de Bou-Denib et de Berguent. Le général Alix trouva en face de lui, prêts à reconnaître notre contrôle, 84 chefs Beni-Guil représentant la totalité des fractions de la confédération. La venue inattendue de cette reconnaissance composée de troupes de toutes armes avec de l'artillerie montée, faisant des étapes de quarante kilomètres et plus, rétablit notre prestige. La présence, à côté de nos officiers, des principaux chefs indigènes déjà acquis à la France confirmait ces résultats.

La sécurité de la zone sud étant ainsi assurée, nous restions au nord dans la situation risible d'être immobilisés dans nos postes d'Oudjda et des Beni-Snassen, sans pouvoir organiser les marchés d'El-Aioun et de Debdou

et la sécurité de leurs accès, — c'est-à-dire de ne pouvoir assurer l'extension effective de notre zone d'influence jusqu'à la Moulouya. Depuis des mois, on piétinait, et pourquoi? Parce qu'on subordonnait l'exécution de cette partie du programme à la création des compagnies de police et que, ces compagnies, personne, ni la Guerre, ni l'Algérie, ni les Affaires étrangères ne voulait les payer : on s'obstinait ainsi dans l'inaction. C'est seulement en avril 1910 qu'avec une bonne intention servie par une mauvaise mémoire, on demanda au Haut-Commissaire des « propositions[1] ». Ces propositions, elles étaient toutes dans le rapport du 7 décembre 1908. Mais quinze mois avaient passé et, sans doute, on en avait à Paris perdu le souvenir. Le général Lyautey ne put donc que se répéter et demander de nouveau qu'on ouvrît et qu'on protégeât les marchés prévus en 1902, savoir ceux d'El-Aioun et de Debdou garantis par un poste à Taourirt. Le 16 juin suivant, le gouvernement autorisait le Haut-Commissaire à aller de l'avant. Le 22 nos troupes se mettaient en mouvement. Le 29, elles entraient à Taourirt sans coup férir. Les jours suivants, elles en dégageaient les approches par une série de battues au sud dans la direction de Debdou, à l'ouest dans la direction des deux gués de la Moulouya menant à Taza (Guercif et Si Abdallah Sebaghi), au nord dans la direction de Melilla (gué de Mou-El-Bacha). Sur ce dernier point, un engagement assez vif se produisit. Le 2 août, les Beni-Bou-Yahi qui nous avaient attaqués demandaient l'aman. A la fin du mois, la situation était complètement rentrée dans l'ordre. On négligea cepen-

1. Livre Jaune n° 5, page 368.

dant de poursuivre ce succès conformément au programme initial. Le marché de Debdou fut laissé de côté et c'est seulement en avril 1911 qu'on s'est décidé à l'ouvrir. De même, la seconde compagnie de police, dont le Haut-Commissaire recommandait la constitution rapide, n'existait pas encore en janvier 1912.

Au point de vue économique, le manque de décision est plus visible encore. Nos officiers et nos soldats, comme dans la Chaouïa, ont fait tout ce qui dépendait d'eux. On doit à leur labeur soutenu les 90 kilomètres de la route circulaire du massif des Beni-Snassen, desservant Martimprey, Berkane, Taforalt Ain-Sfa, traversant la montagne avec une perfection de tracé et un fini d'exécution qui rappellent les plus belles routes de France, travail mené à bien en trois ans, sans crédits, sans indemnités, malgré la fièvre et le climat ; les 70 kilomètres de la route d'Oudjda à Berguent, moins achevée mais praticable aussi à l'automobile ; les pistes d'El-Aioun-Sidi-Mellouk, de Taourirt et de Mou-El-Bacha ; les installations de lignes et de bureaux téléphoniques, des aménagements d'eau, des pépinières, des marchés, les écoles construites et entretenues à Martimprey et à Berkane sans aucun concours du budget d'Oudjda, les infirmeries créées en ces mêmes points, en un mot, tout ce qui a été fait en dehors d'Oudjda. On leur doit aussi la mise en vigueur d'un admirable système de gouvernement indirect, programme complet de protectorat. Par contre, rien n'a été entrepris de ce qu'eût dû provoquer l'initiative gouvernementale. Le chemin de fer sud-oranais, mené en 1906 à Colomb-Béchar, n'a pas depuis lors dépassé ce point, malgré les demandes pressantes et motivées du Haut-Commissaire. A la fin de 1910, le

chemin de fer de Marnia à Oudjda n'était même pas commencé. Et de même pour tout le reste. Comment expliquer une abstention qu'aucune objection d'ordre international ne pouvait motiver, sinon par une inertie insoucieuse des réalisations et, par-dessus tout, craintive des objections parlementaires[1]?

Ainsi, à la fin de 1910, pas plus dans la Chaouïa que dans la région frontière, la France n'avait obtenu l'ensemble des résultats qui, conformes à son intérêt direct, eussent, du même coup, servi indirectement sa politique en montrant au sultan ce dont elle était capable. Sans méconnaître la valeur des difficultés locales, on est obligé de conclure que, plus que ces difficultés, le défaut de vues d'ensemble, le manque de volonté, la terreur des socialistes furent la cause d'une inaction d'autant plus tentante que les mauvaises conséquences n'en devaient apparaître que dans la suite. Le Gouvernement avait défendu contre les attaques des démagogues les personnes du général Moinier et du général Lyautey. Sa force morale n'était pas allée jusqu'à faire prévaloir contre M. Jaurès les propositions de l'un et de l'autre : *Quieta non movere.*

1. En janvier 1909, M. Jaurès, portant à la tribune des extraits tronqués et falsifiés du rapport Lyautey, avait dénoncé le Haut-Commissaire comme un « factieux ».

III

LA FRANCE ET LES FINANCES MAROCAINES

Dans la collaboration que, pour consolider l'ordre et servir ainsi son intérêt spécial, la France devait nouer avec le makhzen, la question financière était au premier plan. Nous avions résolu de développer notre influence au Maroc par les voies de la paix plutôt que par les voies de la guerre. Mais c'eût été une singulière illusion de croire que, même pacifique, une œuvre de cette ampleur pourrait être menée à bien sans grands frais. On n'a rien pour rien, pas plus dans la vie publique que dans la vie privée. Il était donc indispensable, si l'on voulait réellement tirer, au Maroc, parti politique de l'accord franco-allemand du 8 février 1909, d'envisager en face le coût de l'opération. Rétablir l'ordre et aider le sultan à réformer son empire, c'était une entreprise tentante. Mais il fallait savoir y mettre le prix. Prétendre y réussir, sans que l'État français participât à la dépense, laisser à l'épargne le soin de fournir les fonds, c'était d'avance se vouer à l'insuccès. C'est ce qu'a fait cependant, jusqu'à la crise de 1911, le gouvernement français, — bien qu'il eût, à cet égard, toute liberté du côté allemand[1].

Dès 1909, cependant, le problème se posait avec une netteté parfaite. La situation du makhzen tenait en

1. Voir ci-dessus, page 33.

deux mots : sans argent pas de soldats : car faute de solde, on déserte ; et sans soldats, pas d'argent : car l'impôt ne rentre que si on le perçoit. C'était un cercle vicieux dont, depuis 1904, on avait tenté de sortir par l'emprunt. Or l'emprunt en 1909 n'allait pas sans difficultés. Les emprunts antérieurs avaient réduit à peu de chose les gages disponibles et l'on a vu combien, dans leurs conversations de mars, MM. Guiot et Erckert avaient eu de peine à trouver les éléments d'une annuité de 4 millions[1]. Dès ce moment, l'hypothèse de la garantie de l'État français avait été admise par le gouvernement impérial et c'était, à vrai dire, la seule logique. Cette adhésion n'eut malheureusement pas de suite. Fidèle au vieux système des emprunts gagés tant bien que mal, comprimant les prévisions jusqu'à l'extrême limite, considérant la liquidation du passif plus que la création de ressources nouvelles, évitant par là l'intervention de l'État français, c'est-à-dire une discussion parlementaire, le gouvernement de la République a pratiqué au Maroc, pendant ces deux années, une politique financière qui, de nature à supprimer des difficultés dans le présent, était propre en revanche à compromettre l'avenir.

C'est seulement le 13 mai 1910 que fut signé à Paris, entre la Banque d'État du Maroc et El-Mokri le contrat d'emprunt, dont, dès la mission à Berlin de M. Guiot (mars 1909), les deux gouvernements de France et d'Allemagne s'accordaient à proclamer l'urgente nécessité. Le 14 août 1909, le gouvernement français indiquait à El-Mokri les gages qu'il demandait et le contrôle qu'il

1. Voir ci-dessus page 32.

revendiquait à leur égard. Le 23 octobre, Mokri discutait sur les gages et refusait la plupart d'entre eux aussi bien que l'extension du contrôle des douanes. Le 16 décembre, il remettait une nouvelle note dans le même sens. Le 21, le gouvernement français réfutait cette note. Le 26 décembre, les Marocains acceptaient notre point de vue. Le 14 janvier 1910, l'accord était signé *ad referendum*, le 4 mars définitivement. Enfin, le 13 mai, le contrat, comme il a été dit plus haut, était à son tour établi.

Ce contrat consistait essentiellement à employer les ressources disponibles du makhzen pour gager une opération destinée en première ligne, sous des conditions de contrôle déterminées, à payer les dettes du gouvernement marocain à l'égard des particuliers ; ensuite à assurer le remboursement de l'indemnité de guerre française par une annuité calculée au taux du crédit français. Les gages comprenaient le solde disponible des douanes, les droits de portes et marchés (mostafadet) dans les ports ouverts, la redevance de la ferme du tabac et du kif dont le monopole devait être prochainement adjugé, la portion de la taxe urbaine dans les ports revenant au makhzen, enfin les biens domaniaux. L'ensemble de ces revenus devait être contrôlé par l'administration du contrôle des douanes. La France ne toucherait que par annuités son indemnité de guerre. L'opération ainsi définie témoignait indiscutablement de notre bonne volonté : bonne volonté d'abord à l'égard du makhzen, à qui nous donnions toutes facilités pour le paiement de l'indemnité en consentant à venir en dernière ligne après ses autres créanciers ; bonne volonté aussi à l'égard de l'Allemagne, qui, grâce à

l'emprunt, était en mesure d'assurer à ses nationaux des avantages appréciables : l'indemnisation des Allemands lésés à Casablanca (1.297.000 francs) ; le remboursement de la vieille créance Mendelsohn de 1905 et de la créance Renschhausen ; enfin 6.250.000 francs de travaux pour le port de Larache. L'Allemagne n'avait pas paru d'ailleurs aussi sensible qu'on eût pu l'espérer à ces bons procédés et quand il s'agit de préciser, conformément à l'accord du 4 mars 1910, les pouvoirs de contrôle dont l'administration française des douanes avait besoin, elle fit de nombreuses objections, auxquelles d'ailleurs le gouvernement français passa outre, sans qu'il en résultât de difficultés sérieuses.

Politiquement, l'emprunt était pour la France sans grande valeur. Aider le makhzen à payer ses dettes, c'était, évidemment, améliorer sa situation présente. Mais cela ne suffisait pas à améliorer sa situation future. En effet, dépourvu de recettes, le makhzen s'endetterait de nouveau et ce, d'autant plus rapidement que l'affectation de ses derniers revenus disponibles au service de l'emprunt 1910 allait encore diminuer ses ressources. Pour les augmenter, deux moyens seulement : le doter d'une force militaire capable d'obliger les tribus au paiement régulier de l'impôt, développer par des travaux publics l'outillage et le rendement du pays. Or, ni à l'une ni à l'autre de ces nécessités, l'emprunt ne pourvoyait. Il ne libérait le passé qu'en grevant l'avenir. Il ne faisait rien pour fortifier cette collaboration de la France et du sultan, qui était, pour notre pays, la stricte condition d'une application fructueuse de l'accord de 1909. Est-il en effet besoin de rappeler que, si cet accord nous permettait beaucoup indirec-

tement et sous le couvert du sultan, il ne nous permettait rien par nos moyens propres hors de la Chaouïa et de la région frontière ? Le problème se ramenait donc à développer l'action du sultan pour limiter la nôtre et d'abord à lui en fournir les moyens financiers. A cette obligation, l'emprunt de 1910 ne répondait pas. Pourquoi ? Parce que, faute d'être garanti par la France, il était trop réduit pour être utile et constituait, sans plus, la préface d'un nouvel emprunt.

Effectivement, c'est le 21 août 1910 que le sultan ratifia l'accord financier du 4 mars précédent et, dès le mois de novembre suivant, El-Mokri reprenait le chemin de Paris pour venir négocier un nouvel appel au crédit. Le 3 décembre, le ministre des Affaires étrangères saisissait de la question le ministre des finances et définissait ainsi l'objet de l'opération :

1° Paiement du reliquat des dettes du makhzen non comprises dans la liquidation effectuée sur les fonds du dernier emprunt ; 2° augmentation d'une force militaire suffisante pour assurer le recouvrement de l'impôt ; 3° construction des ports de Tanger et de Casablanca et autres travaux publics de première urgence.

Il y aurait lieu d'ajouter à ces prévisions la somme que nécessiterait le maintien de la police des ports, tout au moins pendant deux ans au delà de l'échéance du 31 décembre 1911.

Une tranche de 15 millions devait servir à liquider le reliquat des dettes du makhzen antérieures au 30 juin 1909, — dettes arbitrées à Tanger par des commissions spéciales. Une seconde tranche de 43 millions serait affectée à des travaux publics. Enfin une combinaison concertée avec la Banque d'État assurerait au sultan une avance de 15 millions, à raison de 5 millions

par an pour l'accomplissement de la réforme militaire. Dans son objet, l'emprunt 1911 répondait donc heureusement aux nécessités qu'avait négligées l'emprunt 1910. Il envisageait l'avenir en même temps que le passé. Il tendait aussi, — bien tardivement, il est vrai ; mais mieux vaut tard que jamais, — à doter le sultan d'un budget militaire, qui permettrait, après deux ans perdus, de travailler efficacement à la consolidation de l'ordre liée à notre intérêt spécial. Pour la première fois, on renonçait à traiter le makhzen comme un père indulgent traite un fils prodigue, en entrouvrant périodiquement la bourse française pour de stériles libéralités. Le but politique de l'opération apparaissait enfin. Malheureusement, pour atteindre ce but nouveau, on n'apportait que de vieux moyens.

Au lieu, en effet, de reconnaître que, le but étant politique, les moyens devaient l'être aussi ; au lieu de considérer l'emprunt comme une aide donnée à l'État marocain par l'État français ; au lieu de garantir par conséquent cet emprunt pour des raisons internationales qu'il appartenait au gouvernement d'exposer aux Chambres, on faisait quoi? Un emprunt à l'ancienne mode, un emprunt gagé, et non garanti par la France. On trouve, il est vrai, dans les lettres du ministre des Affaires étrangères, l'affirmation que la France donnait à l'emprunt, à défaut de sa garantie matérielle, sa garantie morale. Mais les garanties morales ne se cotent pas en bourse. Dès lors qu'il n'y avait point de garantie matérielle, la question se ramenait à savoir si les gages étaient sérieux. Or, dès 1910, on l'a vu, les gages étaient rares. L'emprunt précédent avait absorbé les meilleurs. Ceux qui restaient étaient discutables. On envisageait, par suite,

une combinaison transactionnelle, — l'abandon momentané de la créance reconnue à la France (par l'accord du 21 mars 1910)[1] au titre de l'indemnité de guerre. Le gouvernement français admettait que le Maroc ajournât le remboursement de cette dette et, de ce fait, l'annuité, qui devait l'amortir par échelons, pouvait être affectée à gager l'emprunt. Nous cédions notre rang de créanciers privilégiés. Mais, de ce fait encore, des précautions devaient être prises pour que la somme ainsi rendue libre ne servît qu'à des paiements indiscutables. En un mot, dès lors que faisait défaut la garantie de l'État français, l'opération se présentait techniquement dans les conditions les plus délicates, « très scabreuses », a dit dans son rapport M. Pierre Baudin.

La commission interministérielle chargée de l'examiner ne put étudier la question que sur la base où elle lui était présentée. S'il se fût agi d'un emprunt garanti, pour des raisons politiques, par l'État français, l'examen eût été fort aisé et la solution très rapide. Mais ce n'était point le cas. Il s'agissait, comme la fois précédente, d'un emprunt gagé. Il était donc indispensable de vérifier de près la réalité des gages affectés à l'emprunt comme aussi celle des créances que l'on avait à rembourser. Le ministère des Finances éleva des objections sur l'un et l'autre point. Il dut rechercher également si le chiffre de l'emprunt était incompressible. Or un certain flottement apparaissait. A propos des travaux publics, les évaluations avaient varié, d'une réunion à l'autre de la commission, de 7 millions. On essaya de s'accorder sur des bases rectifiées. Le chiffre total fut

1. Livre jaune n° 5, page 363.

réduit de 70 millions à 63. Il fut entendu en outre, le 3 février, dans une séance tenue au quai d'Orsay, en présence des ministres des Affaires étrangères et des Finances, que la liquidation des dettes du makhzen n'entrerait pas dans la combinaison rendue possible par l'abandon de notre créance et serait assurée par un autre procédé. Exigence excessive peut-être, si l'on se souvient que des magistrats français avaient participé à l'examen de ces dettes, si l'on retient surtout l'urgente obligation qu'avait la France, dans son propre intérêt, de venir en aide au makhzen : exigence compréhensible pourtant, si l'on note que, malgré le caractère politique de l'emprunt, la France ne le garantissait pas et que, par suite, la commission interministérielle ne pouvait l'examiner que comme une opération financière ordinaire, avec l'unique souci d'éviter à l'État français le risque d'autoriser un appel au crédit sans être absolument sûr de garantir aux prêteurs des gages certains et le paiement régulier du coupon.

Le texte même des propositions remises au ministère des Finances par le ministère des Affaires étrangères atténuait, plutôt qu'il ne la soulignait, la nécessité politique de l'emprunt. Nulle part il n'y était fait mention de l'intérêt direct qu'avait la France, si elle ne voulait pas que l'accord de 1909 fût frappé de stérilité, à organiser sans retard une force chérifienne capable d'établir l'ordre. L'organisation de l'armée chérifienne était considérée, du point de vue strictement marocain, comme « un moyen d'assurer le recouvrement de l'impôt ». Bien plus, la nécessité impérieuse pour la France, dans son intérêt propre, afin de s'épargner une expédition ultérieure, de créer cette armée que, depuis 1909, elle

avait si fâcheusement négligée [1], disparaissait devant le souci terre à terre de continuer simplement cette politique d'avances au makhzen qui ne pouvait donner de résultat. C'est ainsi qu'à la séance du 22 février 1911 il fut décidé qu'on prélèverait pour les besoins intérieurs du makhzen une somme de 1.500.000 francs sur la première annuité de 5 millions destinée au budget militaire et que, par suite, on différerait de quatre mois et demi la mise en vigueur de ce budget.

Par là s'expliquent la lenteur relative des travaux de la commission et le mécontentement du sultan que M. Pierre Baudin a signalés dans son rapport. A la fin de janvier, Moulay-Hafid déclarait à notre consul « qu'il était étonné de ne pas savoir l'accueil fait par le gouvernement français aux propositions d'entente que El-Mokri était chargé de lui soumettre ». Le 6 février, El-Mokri écrivait au ministre des Affaires étrangères pour rappeler qu'il n'avait encore été admis à participer à aucune discussion sur les propositions qu'il était chargé d'apporter au gouvernement. Il indiquait que ces propositions tendaient à un accord général et intime entre les deux pays, en vue d'inaugurer un régime de réformes au Maroc, le règlement des difficultés financières étant la question la plus urgente. Le 7 février, M. Regnault exposait, dans une note au ministre, son désir que la commission interministérielle poursuivît activement l'étude des questions dont elle était saisie. Le 10 février, M. Pichon communiquait à M. Klotz une note rédigée par M. Regnault sur le projet de nouvel emprunt marocain en discussion. Le 28 février, M. Klotz transmettait

1. Voir ci-dessous, pages 140 et suivantes.

au gouvernement un projet d'accord financier établi par la commission et accepté par El-Mokri. Comme conséquence de cet arrangement, M. Pichon préparait un projet de lettre à l'ambassadeur chérifien pour préciser les conditions du contrôle auquel devait être subordonnée la réorganisation de l'armée marocaine. Les projets d'accord financier et de lettre, approuvés par le nouveau cabinet, étaient signés le 13 mars. M. Caillaux, en les transmettant à M. Cruppi, ne cachait pas le scepticisme qu'il éprouvait à leur égard.

En réalité, l'emprunt de 1911, différent de son devancier par son objet, était resté pareil par ses modalités. Pas plus la première fois que la seconde, le gouvernement français n'avait osé faire usage de la faculté, que l'Allemagne lui avait explicitement accordée dès le 2 juin 1909, de garantir l'emprunt, de lui donner son véritable caractère, celui d'une opération plus politique que financière, d'une opération faite moins encore dans l'intérêt du Maroc que dans l'intérêt de la France, d'une opération destinée à mettre en valeur les droits que nous avait reconnus l'accord de 1909, à consolider l'ordre dans l'empire chérifien, c'est-à-dire à y affirmer notre influence. Pas plus la seconde fois que la première, on n'avait compris que, faute de cette garantie, le Maroc resterait condamné à n'émettre, par suite de la raréfaction croissante des gages, que de petits emprunts et que ces emprunts ne lui permettraient, ni de restaurer l'ordre par ses propres moyens ni de créer des ressources nouvelles par ces grands travaux publics, qu'on se refusait d'autre part à concéder à des particuliers[1]. Notre diplomatie

1. Voir ci-dessus, page 69.

persistait, en un mot, à traiter les emprunts marocains comme elle eût traité ceux de tout autre puissance étrangère, à ne point tenir compte, en les préparant, de cette notion essentielle de notre « intérêt spécial français », qui aurait dû cependant, puisque nous l'avions fait inscrire dans tous les actes internationaux, inspirer nos actes nationaux. Ainsi posée, la question était insoluble. L'emprunt de 1911, plus large que celui de 1910, n'était, suivant l'expression de M. Caillaux, qu'un papier sans valeur. Et certes, pour procéder autrement, pour prêter de l'argent au Maroc avec notre garantie, il eût fallu saisir les Chambres et peut-être n'eût-il pas été aisé d'obtenir leur approbation. Une crise ministérielle aurait pu s'ensuivre. Mais il y a des périls qu'il faut savoir braver, quand on est responsable de la politique d'un grand pays.

Faute d'avoir bravé celui-là, le Gouvernement a laissé ignorer à la France les conséquences nécessaires de notre action marocaine. Par crainte de M. Jaurès et de l'opposition socialiste, il lui a masqué la vérité. Il lui a permis de croire que la politique définie par l'acte d'Algésiras et par l'accord du 8 février 1909 ne comportait d'autres frais qu'un budget de dépenses de quelques centaines de mille francs. Il a ainsi démuni cette politique de son instrument nécessaire. Le résultat? C'est que les sommes, qui n'ont pas été aventurées, — avec chance d'ailleurs de les récupérer, — dans des emprunts d'organisation, ont été englouties dans des expéditions de répression. La France a payé tout de même [1].

1. Au début de 1912, la situation financière du Maroc était la suivante : La dette se montait à 315 millions, dont 163 millions d'emprunts, 135 millions d'indemnités militaires dues à la France et à l'Espagne, 17 millions

IV

LA FRANCE ET L'ARMÉE MAROCAINE

Le plus sûr moyen de prendre sur l'esprit du sultan une influence durable, c'était de lui donner un instrument capable de fonder la solidité de son trône. Cet instrument existait : la mission militaire française, qu'il suffisait de développer pour mettre en peu de temps à la disposition du makhzen une force disciplinée, redoutable et redoutée.

Créée en 1877 par une décision du sultan Moulaï-Hassan, qui n'avait pas depuis lors été rapportée, la mission militaire se composait à l'origine de neuf officiers et sous-officiers (2 artilleurs, 7 fantassins) et un médecin. Son budget était de 60.000 francs. En droit, la mission n'avait pas cessé d'exister, puisque le nouveau sultan avait confirmé l'ensemble des traités signés par ses prédécesseurs. En fait, elle répondait pour Moulay-Hafid à la même nécessité que pour Abd-el-Aziz. De même que son frère, Moulay-Hafid avait besoin d'une force militaire organisée, soit pour contenir les révoltes, soit pour recouvrer les impôts, soit pour restaurer l'autorité du pouvoir central. Son intérêt était de créer

de divers. Les engagements du makhzen pour le service de la dette s'élevait à 16 millions et demi. En contre-partie, le contrôle de la dette avait encaissé en 1911 18 millions, dont 16 millions et demi pour les douanes, 1.250.000 francs pour les mostafadets, 250.000 francs pour les domaines. Comme d'autre part, les impôts intérieurs, zekkat et achour, non affectés au service de la dette pouvaient donner six millions, les ressources disponibles se chiffraient par sept millions et demi.

cette force. L'intérêt de la France était de la lui fournir. Car maîtres de l'armée, nous serions les maîtres du sultan, à qui nos officiers apparaîtraient comme les gardiens mêmes de son trône. Non seulement la gratitude qui ne compte guère, mais l'intérêt l'obligerait à ménager la puissance dont le concours militaire assurerait sa sécurité. Enfin la France politiquement, toutes les puissances économiquement bénéficieraient de l'ordre accru qu'une troupe disciplinée ne manquerait pas d'établir.

Il fallait toutefois, pour que cette association fût durable, que le sultan reçût de la mission les services qu'il en attendait et, à cet égard, certaines difficultés étaient à craindre. D'après leur contrat de 1877 toujours en vigueur, les officiers et sous-officiers français étaient chargés d'instruire et de diriger certaines fractions de l'armée marocaine. Le mot « instruire » se passait de commentaires. Le mot « diriger » était plus équivoque. Cette direction était-elle le commandement? S'agissait-il du temps de guerre aussi bien que du temps de paix? Les instructeurs étaient-ils à la disposition complète du sultan ou leurs attributions étaient-elles limitées? Pouvait-on ou ne pouvait-on pas les envoyer en campagne? En fait, la mission militaire française avait toujours été au feu. Elle y était conduite d'abord par notre tempérament national, ensuite parce que, les canons étant la grande force des mahallas chérifiennes, les artilleurs français étaient forcés ou de les manier eux-mêmes ou de donner à leurs hommes une instruction plus complète que ne le conseillait la prudence. La mission marchait donc toutes les fois que l'occasion s'en présentait et de là venait principalement son autorité morale sur les troupes et sur le sultan. Sa situation n'en était pas moins déli-

cate avec des soldats indisciplinés, peu sûrs, barbares, qui souvent lui échappaient et sur lesquels elle n'exerçait point une autorité matérielle en rapport avec ses responsabilités morales.

Dès sa reconnaissance, Moulay-Hafid, sans illusions sur la solidité de son trône, se préoccupa de l'affermir et nous demanda des instructeurs. Quand M. Regnault vint à Fez à la fin de 1908, il annonça au sultan l'arrivée prochaine du commandant Mangin, ancien instructeur en chef de la police des ports, qui venait prendre le commandement de la mission, avec, pour adjoints, deux capitaines, un lieutenant, deux sous-officiers français et un sous-officier algérien. Moulay-Hafid, dans la joie de l'appui promis, déclara spontanément à M. Regnault qu'il entendait désormais ne faire appel qu'à des Français pour réorganiser son armée et qu'il donnerait au commandant Mangin le titre de chef des instructeurs. Le 22 février 1909, le ministre chérifien des Affaires étrangères informait effectivement M. Regnault que son maître avait confirmé dans ses attributions la mission militaire française ; qu'une augmentation du nombre des instructeurs serait réalisée, si besoin ; qu'enfin la mission serait chargée de réorganiser dans son ensemble l'armée marocaine. C'était là un résultat tout à fait conforme à ce que l'accord franco-allemand du 8 février nous permettait d'espérer. Mais ce succès nous imposait des charges. Il était évident que Moulay-Hafid entendait obtenir de nous, non pas seulement un concours dogmatique, mais une aide pratique ; qu'il comptait sur nos officiers pour mener ses troupes au combat ; qu'il venait à nous pour participer à notre force. Tant vaudrait pour lui l'appui de la mission, tant vaudrait notre influence. Si

la mission ne lui donnait pas ce qu'il en attendait, cette déconvenue l'écarterait de la France.

Les premiers résultats furent excellents. La mission prit le commandement de plusieurs mahallas et, le 8 mars 1909, M. Regnault signalait à M. Pichon « l'ascendant moral que nos instructeurs avaient su acquérir sur les caïds et sur leurs troupes frappées de la justesse du tir de l'artillerie dirigée par le lieutenant Sedira et l'adjudant Rouchon ». Bientôt pourtant les difficultés commençèrent à se manifester. Continuellement en campagne et irrégulièrement payées, les troupes du sultan témoignaient d'une indiscipline menaçante pour la sécurité des instructeurs français et d'une cruauté offensante pour leur dignité. Le commandement exercé dans de telles conditions comportait des risques matériels et moraux, dont on ne pouvait méconnaître l'étendue et que soulignait avec force notre légation de Tanger. Dès le 16 avril 1909, bien peu de temps par conséquent après l'arrivée à Fez de la mission, le comte de Saint-Aulaire, chargé d'affaires de France, demandait au ministre si le concours donné par les officiers et sous-officiers français aux mahallas chérifiennes ne devrait pas être subordonné à « l'adoption d'un ensemble de mesures garantissant autant que possible leur sécurité, leur dignité et l'efficacité de ce concours ». Le 18 août suivant, notre chargé d'affaires, considérant la sauvagerie des actes commis par les mahallas, écrivait :

> L'opinion française ne comprendrait pas que des officiers français devinssent, même indirectement, les auxiliaires d'une pareille répression [1].

1. Livre jaune, n° 5, page 202.

Conclusion : restreindre le rôle de la mission et, à défaut des garanties jugées nécessaires, lui interdire d'accompagner les mahallas en campagne ; la ramener, en un mot, jusqu'à nouvel ordre, du rôle de commandement à celui d'instruction.

Les propositions de la légation se justifiaient évidemment par des raisons de prudence appréciables et par des préoccupations morales fort respectables. Mais, dans l'ordre politique, elles étaient grosses de périls. Au moment où tous les rapports de notre consul à Fez montraient « très précaire » la position du sultan en face des tribus révoltées ; au moment par conséquent où Moulay-Hafid avait le plus pressant besoin d'être soutenu militairement, n'était-il pas imprudent de lui retirer l'aide précieuse de notre mission, de le priver de son expérience et de sa valeur ? N'était-ce pas une sûre façon de l'éloigner de nous, de perdre le plus efficace de nos moyens d'action, de ruiner nous-mêmes notre crédit ? M. Pichon, avec beaucoup de clairvoyance, en jugea ainsi et refusa d'abord de souscrire aux demandes de la légation : sa réponse en date du 21 juin 1909 débutait en ces termes :

Bien que les dangers courus par ce personnel d'élite apparaissent très grands et semblent dépasser les risques professionnels ordinaires, je ne crois pas possible d'opposer en principe et d'une manière absolue, un refus aux demandes du sultan à ce sujet. Une pareille attitude, contraire aux précédents adoptés depuis la reconnaissance du nouveau sultan, serait considérée par lui comme un abandon de sa cause et risquerait de porter la plus grave atteinte à l'heureuse influence prise par le commandant Mangin auprès du makhzen [1].

1. Livre jaune, n° 5, page 171.

Toutefois, si fortes que fussent ces objections, — on doit même penser qu'elles étaient décisives — le ministre des Affaires étrangères, en présence d'une situation assurément complexe, ne crut pas pouvoir s'y tenir et chercha, suivant l'usage, un moyen terme, qu'il modifia d'ailleurs à diverses reprises. Dès le 21 juin, il invitait le commandant Mangin à statuer d'après les circonstances. Le 17 septembre, il allait plus loin et prescrivait aux instructeurs « d'éluder les demandes qui leur seraient faites par Moulay-Hafid d'accompagner les mahallas ». En conséquence, la légation de Tanger envoyait au chef de la mission l'ordre « d'inviter ses collaborateurs à se renfermer dans leur véritable rôle qui est de dresser à l'européenne les troupes régulières du makhzen ». C'était le refus d'une aide active et à quel moment? A la veille d'une campagne que le capitaine Brémond, chef de la mission par intérim, annonçait comme « très sérieuse ». Dans ces conditions, et bien que le capitaine lui-même fût d'avis de s'abstenir, cette solution devait apparaître au sultan comme une véritable désertion. M. Pichon le craignit sans doute; car une fois de plus, il changea ses ordres. Le 21 juin, le ministre avait dit : « N'empêchez pas d'une manière absolue les instructeurs d'accompagner les mahallas en campagne. » Le 17 septembre, il avait dit : « Cantonnez nos officiers dans leur rôle d'instructeurs et ne les laissez plus partir en campagne. » Le 6 décembre, il télégraphiait : « Laissez-les partir, mais à condition que ce soit avec des troupes instruites par eux. » Le ministre ajoutait :

D'une façon générale, le chef de notre mission aura à apprécier si, dans chaque cas particulier, les garanties fournies par le

makhzen ont une valeur suffisante pour qu'on puisse détacher des instructeurs auprès des mahallas [1].

Appréciation malaisée, malaisée en tout temps, plus malaisée encore en pleine crise, alors que le sultan, harcelé de toutes parts, allait au plus pressé, utilisant, telles quelles, les troupes bonnes ou mauvaises qu'il avait sous la main. Appliquées à la lettre, les instructions ministérielles aboutissaient en fait à l'abstention et l'abstention, c'était le sultan soustrait à l'influence française.

Les conséquences de ces instructions ne tardèrent pas à se développer. Ne pouvant plus compter que sous réserves sur les instructeurs français, Moulay-Hafid en chercha d'autres. Le 9 novembre 1909, on apprenait qu'il avait engagé à son service un ancien capitaine et dix sous-officiers turcs [2] et certes cet engagement était contraire aux promesses qu'il nous avait faites le 17 février. Mais n'avait-il pas le droit de dire que, de son côté, la France lui avait manqué de parole? Le 10 décembre, le conflit s'accentuait. Le sultan, ayant décidé l'envoi de trois mahallas chez les Hayaïna, avait voulu leur adjoindre les instructeurs français. Dans l'incertitude où il était, le commandant Brémond répondit « n'avoir pas encore reçu les instructions demandées par lui » et, en conséquence, refusa de marcher. Moulay-Hafid fit alors partir les instructeurs turcs. C'était la ruine de notre crédit. M. Regnault le constatait le 6 février 1910. Mais il ne semblait pas soupçonner que les refus opposés par nous aux demandes du sultan étaient peut-

1. Livre jaune, nº 5, page 286.
2. Livre jaune, nº 5, page 276.

être pour quelque chose dans le changement de son attitude.

Le 11 février 1910, le commandant Mangin, en présence de l'intolérable attitude de l'hajib et du ministre de la Guerre, était obligé de décider que la mission militaire cesserait son service. M. Regnault l'approuvait et disait :

Évidemment, le sultan, après s'être rendu compte que l'emploi des instructeurs turcs en mahalla n'a donné lieu à aucune protestation, cherche à lasser la patience de nos officiers par des incidents journaliers et à les réduire à un rôle négatif [1].

Sans doute : mais, encore un coup, à qui la faute? Que l'attitude du sultan fût inacceptable, on ne peut le contester. Qu'elle fût explicable, on doit l'admettre. L'incident, d'ailleurs, fut compris dans le règlement général de février. Des excuses furent faites au commandant Mangin par le ministre et les fonctionnaires coupables. Enfin, le sultan s'engagea tant à congédier les instructeurs turcs qu'à consulter la mission militaire sur les questions d'approvisionnement. Toutefois, en prenant cet engagement, le ministre chérifien des Affaires étrangères, Si-Aïssa-ben-Omar, ajoutait :

— Je veux bien renvoyer les Turcs. Mais alors n'empêchez pas les Français de faire campagne.

Cette dernière demande, que notre consul refusa d'admettre à titre de condition et n'accueillit que comme un vœu, éclaire tout le conflit des six mois précédents. Pour garder l'autorité, il fallait accepter les responsabilités, si lourdes fussent-elles. Prétendre à l'une en se dérobant aux autres était une entreprise impossible. Le gouvernement français s'avisait un peu tard que les refus opposés

1. Livre jaune, n°5, page 316.

par lui au sultan en matière militaire avaient contribué à accroître, sinon à provoquer, son hostilité contre nous.

Dans les mois qui suivirent, le commandant Mangin et ses collaborateurs utilisèrent habilement toutes les circonstances pour reconquérir la confiance du sultan et regagner le terrain perdu. Profitant de l'échec subi et des désordres provoqués par l'envoi, contre leur avis, d'une mahalla non payée chez les Hayaïna, ils déterminèrent en septembre 1910 Moulay-Hafid à adopter enfin le programme de réorganisation élaboré par eux plus d'un an auparavant. Le commandant Mangin commença par désarmer avec infiniment d'adresse et de résolution la mahalla des Hayaïna, élément permanent de troubles et d'anarchie. Après quoi, il donna lecture d'un décret chérifien, énonçant les conditions nouvelles de recrutement et d'engagement, les peines encourues pour fautes contre la discipline, les récompenses réservées aux soldats méritants et il procéda aux réengagements. C'était là, selon son expression, une « petite révolution militaire ». Le lendemain, le sultan fit appeler les caïds dont les tabors avaient refusé d'accepter les conditions nouvelles et, en présence du commandant Mangin, leur adressa des reproches dont le texte est à citer tout entier :

— Vous n'êtes pas contents, paraît-il, des réformes que, par l'intermédiaire du commandant, je viens de donner à mon armée.

Vous voulez rester dans cet état de bassesse et d'incapacité qui est le vôtre. A part Bou-Aouda, vous propagez tous en ville des sentiments contraires à ceux de makhzen. Je n'admettrai plus qu'on puisse me raconter des choses pareilles.

Je réorganise mon armée parce que, telle qu'elle est, elle n'a donné aucun résultat.

Pour cela, je suis obligé d'avoir recours aux gens expérimentés

et de suivre, pas à pas, leur méthode qui est du reste la seule pratiquée par le monde civilisé, en tête duquel je vous cite la France.

Je me suis assuré que cette méthode ne renferme rien de contraire aux prescriptions coraniques.

La Turquie, nation islamique par excellence, qui l'a adoptée, vous le prouve.

Je vous donne la liberté de quitter mon armée, si vous le voulez, car si vous travaillez de mauvaise volonté, vous n'améliorerez pas le mauvais état dans lequel vous vous trouvez.

Vous êtes allés aux Hayaïna, pourquoi faire ? Pour toucher la solde et vivre en paix. J'ai toujours attendu le fruit de votre travail et vous êtes revenus sans résultats.

Je voulais vous envoyer contre les Zemmour ; mais maintenant j'ai perdu tout espoir en vous, puisque vous n'avez pas pu réduire cette petite tribu des Hayaïna.

Combien de fois vous ai-je adressé l'ordre de prendre l'offensive ? Et toujours la peur vous retenait.

Vous ne travaillez que pour vos intérêts personnels et le makhzen n'est rien pour vous.

Ne croyez-vous pas que je ne sache pas jour par jour ce qui s'est passé chez les Hayaïna ?

Vous aviez 14.000 soldats et vous n'avez pas osé prendre l'offensive.

Vous n'avez pas rempli vos devoirs de soldats et c'est pourquoi je ne vous ai pas envoyé de solde. »

Les caïds reha ont protesté de leur dévouement et demandé l'aman.

Le vizir Si Madani leur a dit alors :

— Saluez votre seigneur et prosternez-vous. Apprenez que rien ne lui échappe. Vous êtes ses soldats ; rien ne doit vous intéresser si ce n'est ce qui le touche. On l'a insulté en votre présence et vous ne l'avez pas défendu. Votre devoir est de tuer quiconque dit du mal de lui. Il n'y a que du bien dans ce qu'il vient de faire pour son armée [1]. »

En un mot, le sultan s'engageait résolument dans la voie que lui traçait notre mission militaire. L'occasion était unique de fonder notre autorité en réalisant vite

1. Le commandant Mangin au ministre de la Guerre.

et bien l'organisation arrêtée par le commandant Mangin. Pour cela, il fallait de l'argent et, à ce moment même, El-Mokri allait en chercher à Paris. Il fallait aussi des hommes, car le commandant Mangin n'avait avec lui à Fez que quatre officiers et six sous-officiers, c'est-à-dire un nombre d'instructeurs insuffisant pour un effort d'ensemble. On a vu que l'emprunt négocié à Paris dans de fâcheuses conditions ne devait pas réussir à résoudre le problème financier. On va voir que le problème militaire ne fut pas résolu davantage. Est-il besoin de signaler les conséquences certaines de cette impuissance, faiblesse du makhzen, progrès de la rébellion, insécurité croissante, risques enfin imposés à notre mission militaire?

Dès le 13 octobre 1910, le commandant Mangin avait demandé un premier renfort. Il écrivait à cette date à M. Regnault :

J'ai l'honneur de vous rendre compte que le sultan, d'accord avec le grand vizir Si-Madani-el-Glaoui, m'a fait part de sa volonté de mettre dès à présent en application le règlement provisoire d'organisation et d'instruction des troupes chérifiennes que je lui ai soumis l'an passé.

Il m'a informé en outre de son intention de ramener le plus tôt possible à Fez la mahalla de Hayaïna afin que nous puissions la reprendre en main, la discipliner et l'instruire.

J'ai fait ressortir au sultan qu'il m'était matériellement impossible d'entreprendre une tâche aussi lourde avec un personnel aussi peu nombreux que celui dont je dispose à Fez.

J'ai demandé que la portion centrale de la mission fût augmentée de : un médecin militaire, un interprète militaire, quatre sous-officiers...

Moulay-Hafid a donné son assentiment à cette proposition.

Il m'a chargé de vous demander d'intervenir auprès du gouvernement français pour que ce personnel nouveau fût envoyé le plus tôt possible au Maroc.

Si Taieb-el-Mokri doit écrire au vizir Hadj-Mohamed-el-Mokri pour le mettre au courant de cette décision du sultan et l'inviter à faire effectuer le versement en Banque d'État de la somme de 42.888 francs.

Cette augmentation de personnel est d'autant plus nécessaire que, ainsi que vous le savez, nous sommes forcés de tout faire ici, faute d'auxiliaires marocains instruits.

Il en résulte pour tous des fatigues excessives : c'est ainsi qu'actuellement le sous-officier d'artillerie Guerraz souffre d'une fièvre typhoïde, heureusement légère, qui doit être attribuée à un été particulièrement pénible et au surmenage que nous ne pouvons éviter complètement [1].

En novembre, après le désarmement des tabors et le réengagement de leurs soldats, de nouveaux renforts deviennent nécessaires. Le sultan demande, outre les six instructeurs réclamés le 13 octobre, un officier de cavalerie et sept sous-officiers. Le 9 novembre 1910, le chargé d'affaires de France à Tanger appuie cette demande et en signale le caractère d'urgence.

Il semble qu'au moment où Moulay-Hafid cherche à nous donner des preuves de sa bonne volonté, il y aurait tout intérêt à constituer ainsi à Fez une mission renforcée qui, en introduisant l'ordre et l'instruction militaire dans les mahallas, permettrait au sultan de lever les impôts dans des régions jusqu'ici inaccessibles à ses troupes.

De plus, la création de ces unités donnerait peut-être à Moulay-Hafid une supériorité militaire qui inspirerait de la crainte aux tribus du Maroc septentrional et serait susceptible d'arrêter le travail de désagrégation politique qui se poursuit avec succès dans un rayon toujours plus étendu [2].

Ce « travail de désagrégation », c'est lui qui, en se développant, nous obligera en avril 1911 à marcher sur

1. Le commandant Mangin au ministre de la Guerre.
2. M. de Billy à M. Pichon.

Fez. De promptes mesures prises six mois plus tôt nous eussent épargné peut-être cette obligation. Aussi bien les demandes du sultan se précipitent. En décembre, El-Mokri, d'ordre du sultan, prie le gouvernement français d'envoyer d'urgence à Fez, pour servir à la portion centrale de la mission militaire, en plus du personnel existant ou réclamé antérieurement, dix officiers et vingt sous-officiers. Le même mois, le 5, le commandant Mangin explique le mieux du monde l'état d'esprit du sultan et les fortes raisons que nous avons de lui donner satisfaction. Le rapport du commandant au ministre de la guerre porte la mention « urgent ».

Le sultan et son makhzen sont maintenant convaincus de l'efficacité de notre intervention dans les questions militaires.

Ils ont constaté la nécessité de donner, dans le plus bref délai possible, aux nouvelles troupes régulières et à celles qui seront tirées sous peu de la mahalla de Moulay-Youcef, une discipline et une instruction susceptibles d'imposer aux tribus.

Ile ont reconnu que, pour obtenir ce résultat, il fallait affecter à chaque tabor et d'une manière permanente les instructeurs nécessaires.

Ils ont, en conséquence, décidé de demander d'urgence au gouvernement français de mettre à leur disposition dans le plus bref délai possible, pour servir à la portion centrale, dix officiers et vingt sous-officiers en sus de l'excédent actuel et les six récemment nommés.....

J'ose espérer que vous voudrez bien donner satisfaction à cette demande du sultan, ce qui nous permettra d'établir définitivement notre influence militaire dans ce pays et d'éluder toute concurrence possible.

Le 24 décembre, enfin, le commandant Mangin, toujours sous le timbre « urgent » revient à la charge au nom du sultan et demande qu'on se presse en expliquant pourquoi.

Le ministre des Affaires étrangères ne pouvait mécon-

naître l'importance de ces appels et la nécessité d'y répondre au plus tôt. Enfin, vingt mois après la conclusion de l'accord franco-allemand, le sultan nous offrait le moyen d'affirmer notre intérêt spécial en travaillant avec lui à la consolidation de l'ordre. Toute notre politique marocaine était en cause dans ce problème d'apparence technique. La solution qu'il recevrait déterminerait la suite des événements, nous éviterait ou nous imposerait, suivant qu'elle serait bonne ou mauvaise, rapide ou lente, la redoutable nécessité, en présence des tribus révoltées et du sultan aux abois, de prendre à notre charge le rétablissement de l'ordre. Eut-on au quai d'Orsay, au moins au début, une vue très nette de cette situation parfaitement définie le 9 novembre par la légation de Tanger? Il ne le semble pas. Sans doute, on transmit à la Guerre, avec avis favorable les demandes du commandant Mangin, le 29 octobre celles du 13, le 21 novembre celles du 30 octobre, le 30 décembre celles du 5 décembre, le 6 janvier celles du 24 décembre. Mais on négligea fâcheusement d'en souligner le capital intérêt. Le 29 octobre et le 21 novembre, le ministre des Affaires étrangères se borne, comme s'il s'agissait d'une demande de sursis ou de permission, à « recommander la question au plus bienveillant accueil de son collègue de la Guerre ». La lettre du 21 novembre qualifie de « très intéressantes » les propositions du commandant Mangin. Le 30 décembre, M. Pichon ajoute : « Vous jugerez sans doute comme moi que nous avons tout intérêt à donner suite à cette demande. » Le 6 janvier 1911, il écrit : « Je n'ai pas besoin d'insister auprès de vous sur l'intérêt que nous avons à donner satisfaction aux demandes de Moulay-Hafid. » Opinion discutable, car l'attitude du minis-

tère de la Guerre prouvait dès ce moment et allait, plus encore, démontrer dans les semaines suivantes qu'une énergique insistance eût été nécessaire pour triompher de sa résistance.

Visiblement, en effet, les bureaux de la Guerre étaient mal disposés à l'égard de la mission militaire. Les hiérarchies n'aiment jamais les « hors cadres ». Quand le commandant Mangin demandait des renforts, le premier mouvement était de penser que cet officier supérieur voulait jouer au général et se donner de l'importance. Sans souci des raisons politiques et des conditions locales, on examinait donc à la loupe, d'après le critérium métropolitain, toutes ses propositions et on affectait d'apporter à cet examen la sage et dédaigneuse lenteur d'une expérience éclairée, rebelle aux improvisations. A la première demande du 13 octobre 1910 (1 médecin, 1 interprète, 4 sous-officiers), le ministre de la Guerre avait répondu le 28 novembre en désignant ces six instructeurs. Mais, dès la demande suivante (1 officier, 7 sous-officiers), il posait la question préalable et réclamait des renseignements. Renseignements sur quoi? On a peine à le concevoir. Le ministre de la Guerre était en possession des rapports du commandant Mangin et de ses prévisions techniques. La mission avait besoin de renforts parce que, à la suite de la « révolution militaire » du 30 octobre, sa tâche s'élargissait au plus grand profit des intérêts français. Les embarras du sultan étant pressants, il fallait faire vite, et cette obligation n'avait rien de mystérieux. Cependant, le 2 décembre, le chef d'État-Major général écrit au commandant Mangin:

Ces données ne sont pas suffisamment précises pour me permettre d'étudier et ultérieurement de solutionner cette question.

Je vous prierai donc, pour le cas où la mesure susvisée serait prochainement réalisable, de me soumettre toutes les indications de détail nécessaires pour me permettre de répondre aux vues de M. le Ministre des Affaires étrangères [1].

A la troisième demande, celle du 5 décembre 1910 (10 officiers, 20 sous-officiers), les bureaux de la Guerre se cabrent plus encore. Ils prétendent d'abord « se former une idée d'ensemble de la situation et de la solution qu'elle comporte. »

Il me serait indispensable de posséder les renseignements suivants :

Nouvelle composition de l'armée chérifienne, répartition par armes, effectifs.

Encadrement par les instructeurs français, leur répartition, leur rôle.

Propositions pour la désignation de ces derniers, grades, âge, aptitudes ; (j'estime en effet, contrairement à l'opinion que vous émettez, qu'une organisation de cette importance doit comporter une proportion suffisante de capitaines).

Résultats obtenus jusqu'ici par l'emploi de la mission ; indications à en tirer pour l'emploi ultérieur de la mission augmentée.

Rôle éventuel de l'armée chérifienne réorganisée, date possible de son utilisation pour ce rôle. (J'appelle votre attention sur la nécessité de préciser le plus possible les conditions dans lesquelles l'armée chérifienne, mise au point par ses instructeurs, sera employée, avec ou sans le concours de ces derniers, ainsi que la date à laquelle, ainsi transformée, elle pourra commencer à jouer son nouveau rôle.)

Je vous prierai de faire établir et m'envoyer aussitôt qu'il vous sera possible, un document fournissant succinctement les indications énumérées ci-dessus : l'ensemble de ces renseignements me permettra de donner aux demandes dont je suis saisi une suite conforme aux besoins de la situation et aux intérêts en cause dont je reconnais toute l'importance [2].

1. Le ministre de la Guerre au commandant Mangin.
2. Le même au même.

Voilà donc ajournée, — à quelles calendes? — la solution dont le sultan, El-Mokri, M. de Billy signalaient l'extrême urgence. Et pourquoi? Parce qu'au ministère de la Guerre, on entend statuer sur l'armée marocaine, comme s'il s'agissait de l'armée française, comme si les choses de Fez se passaient à Versailles ou à Châlons. Dans une lettre du 14 janvier à son collègue des Affaires étrangères, le ministre de la Guerre accuse le fâcheux dogmatisme de son point de vue en écrivant :

Dans un ordre d'idées plus spécial, il semble résulter du rapport nº 103 du commandant Mangin (que vous m'avez transmis le 6 janvier), qu'il est fait état du renforcement de la mission pour assurer la discipline et augmenter la valeur des forces chérifiennes qui doivent accompagner le sultan dans son prochain déplacement.

Je tiens à signaler les mécomptes que pourrait causer un pareil espoir, car *il est dûment établi qu'il est impossible, en deux mois, de transformer des recrues, — même métropolitaines — en troupes capables de tenir la campagne*[1].

Dès le 27 janvier, le commandant Mangin, en soldat discipliné, s'exécute et sa réponse ne trahit rien de la légitime nervosité que pourraient éveiller en lui ces chicanes bureaucratiques ignorantes du péril imminent que, dès lors, il prévoit. Il explique d'abord à son ministre que le Maroc est très différent de la France.

Il n'existe ni administration régulière, ni budget. La prévarication est à l'ordre du jour. La vente des charges est la principale ressource financière du sultan. Il n'est d'autre règle écrite que la loi religieuse. L'argent, produit de la vente des charges ou des dons faits au souverain religieux, n'est pas normalement affecté aux dépenses du gouvernement. Il reste à l'entière discrétion du sultan.

L'armée, *telle que nous la comprenons*, n'a jamais existé au

1. Le ministre de la Guerre au ministre des Affaires Étrangères.

Maroc ; les troupes ont été jusqu'ici formées de contingents levés pour les besoins du moment, entretenues théoriquement par leurs tribus, mais vivant surtout de pillage; le service qu'elles fournissaient était limité et dépassait rarement six mois. Ces traditions sont, on le sait, encore en vigueur, le makhzen n'ayant pas la puissance nécessaire pour imposer, même aux tribus soumises, un mode régulier de recrutement[1].

Le commandant Mangin examine alors point par point les questions posées par le ministre. Chemin faisant, il note des vérités certaines qui soulignent l'inutilité de l'exposé théorique que l'on exige de lui.

Il est impossible de dire si les effectifs réglementaires seront atteints et à quelle date, car le makhzen n'a pas l'autorité voulue pour recruter : il se borne à prélever sur les troupes actuelles les hommes qui veulent bien servir dans les conditions nouvelles. Je ne puis non plus affirmer que le sultan n'augmentera pas le nombre des unités pour donner satisfaction à sa clientèle et à celle du vizir...

Nous ne faisons pas ce que nous voulons.

Nous ne pouvons que donner des conseils, le sultan reste libre de les accepter ou non, voire de les modifier.

C'est ce qui s'est produit dans la question de la réorganisation militaire, également dans celle de l'augmentation de la mission.

Les questions techniques lui échappent complètement et ne le touchent que peu. La question financière, au contraire, le préoccupe singulièrement. Une fois d'accord sur la somme qu'il entendait mettre à ma disposition, il m'a laissé carte blanche pour le nombre d'instructeurs à en déduire, leur arme, leur grade. Il n'a d'ailleurs pas encore pu comprendre la différence qu'il y a entre un officier et un sous-officier.

Le commandant explique ensuite pourquoi, malgré les règles de la doctrine, il n'a demandé que des lieutenants et pas de capitaines. Sa conclusion est à la fois

1. Le commandant Mangin au ministre de la Guerre.

pleine de sens et de modestie: elle consiste à rappeler au ministre que, si la mission du point de vue marocain doit remplir un rôle militaire, ce rôle, du point de vue français, est essentiellement politique.

Les résultats obtenus sont, au point de vue français, d'ordre politique, au point de vue marocain d'ordre militaire, c'est-à-dire purement technique.

Au point de vue français, la mission a fait son trou au Maroc ; elle y devient de plus en plus indispensable ; son personnel tend à constituer le cerveau de cette armée. *Car si on peut faire des soldats des Marocains en un temps assez court, autre chose est de créer des chefs.* Donc, tendance à une collaboration militaire dans laquelle l'élément français serait l'élément directeur.

A la dernière question d'une si parfaite candeur : rôle éventuel de l'armée chérifienne, il répond :

Cette armée est à la disposition du sultan, dont on connaît les tendances autoritaires. Il en fera donc ce que bon lui semblera, si une autorité plus puissante que la sienne n'intervient : cette autorité ne peut être que l'influence prépondérante de la France, assez puissante pour se faire entendre.

D'une manière générale, j'aime à croire que cette armée servira à rétablir dans le Maroc du makhzen le respect de l'autorité chérifienne, la sécurité, la liberté des transactions, et à assurer le paiement de l'impôt et la protection des travaux publics.

Quant à la date de son utilisation pour ce rôle, elle dépendra des ressources financières, du nombre des instructeurs, de l'autorité qui leur sera attribuée par le makhzen et du maintien des troupes dans les camps d'instruction.

Cette démonstration si simple et si lumineuse à la fois, devrait, semble-t-il, forcer la conviction. Il n'en est rien. Et, le 12 février, le ministre de la Guerre se borne à annoncer la désignation de dix instructeurs au lieu de trente qu'on lui demandait. Il poursuit le dépouillement des dossiers et il entend « se rendre un compte exact de la nouvelle

situation de la mission ». Cette fois le ministre des Affaires étrangères s'alarme et, pour la première fois, met les points sur les i. Il faut envoyer dès maintenant le renfort complet, « dans le plus bref délai ». La question est « essentielle ». C'est une question « politique ».

Je vous serais obligé de procéder *dès maintenant* à la désignation des autres officiers et sous-officiers demandés par le makhzen et de les diriger le plus tôt possible sur Tanger.

L'état des négociations engagées avec l'ambassadeur chérifien El Mokri permet en effet d'escompter l'organisation d'un budget militaire suffisant pour l'exécution du programme que le commandant Mangin a fait accepter par le sultan.

Nous devons favoriser par les moyens dont nous disposons, cette reconstitution de l'armée marocaine.

Aussi, me plaçant au point de vue des intérêts politiques dont mon département a la responsabilité et dont la mission militaire est un élément essentiel, je considère comme très désirable de renforcer, dans le plus bref délai, notre cadre d'instructeurs jusqu'à l'effectif admis par le sultan [1].

Mais cette insistance vient trop tard : car la Guerre est butée. En outre, elle est froissée : car elle a reçu, par les Affaires étrangères, un projet de réorganisation de l'armée marocaine et elle a l'impression qu'on la dessaisit.

Il résulte des divers documents concernant l'augmentation de notre mission militaire au Maroc, que vous m'avez adressés et de ceux qui m'ont été envoyés par le chef de la mission que le projet de réorganisation de l'armée chérifienne n'est pas soumis à mon département pour étude ou avis préalable, mais au contraire présenté comme un fait acquis, arrêté entre le chef de la mission et votre département.....

Je m'étonne que le chef de la mission ne m'ait pas préalablement soumis, au point de vue technique, son projet de réorganisation des troupes chérifiennes.

1. M. Pichon au général Brun.

Il vous semblera sans doute, comme à moi, tout à fait préjudiciable aux résultats recherchés, qu'une affaire de cette importance soit présentée comme définitive et en quelque sorte hors de discussion.

Comme le projet dont il s'agit n'a pas été, sans doute improvisé brusquement, le chef de la mission aurait suivi une voie meilleure en me faisant part de son projet avant même de provoquer une décision du sultan [1].

Le ministre de la Guerre maintient d'autre part sa prétention de considérer la question comme une question militaire ordinaire. A cet égard, les règles de la hiérarchie s'opposent à ce qu'un chef de bataillon ait des attiibutions aussi larges.

Le projet du chef de la mission a peut-être été dicté par des considérations financières, mais paraît l'avoir été beaucoup moins par des considérations militaires.

En ce qui concerne le côté financier, je me borne à vous signaler qu'un chef de bataillon (le chef de notre mission) ne paraît peut-être pas qualifié pour employer, gérer, administrer un budget de cinq millions par an.

Quelle que soit sa valeur, on peut admettre comme probable que, sans préparation et sans études spéciales, il ne soit pas en état de satisfaire à une pareille tâche.

Suit une critique ironique de l'œuvre accomplie et du programme présenté.

Si des résultats politiques ont été obtenus par la mission, les résultats militaires sont moins évidents.

Le commandant Mangin apprécie, en effet, comme un succès d'avoir procédé récemment au licenciement des mahallas que nos officiers et sous-officiers avaient pour mission d'instruire depuis deux ans.

Je suis loin de méconnaître les difficultés très sérieuses rencontrées par nos instructeurs dans leur tâche, mais le passé conseille de ne pas engager l'avenir sans mûre réflexion.

1. Le ministre de la Guerre à M. Pichon.

Le commandant Mangin a loyalement avoué qu'il ne pouvait fournir certaines précisions. Il a, avec raison, compté qu'il se « débrouillerait ». Le ministère de la Guerre en conclut que son programme est prématuré et qu'il vaudrait mieux constituer d'abord un tabor unique — c'est-à-dire presque rien, — mais qui aurait le mérite d'être « règlementaire ». Au surplus, si le ministre des Affaires étrangères y tient, on fera partir quand même les vingt autres instructeurs, bien qu'on juge leur départ inutile.

A cette lettre du 2 mars, le nouveau ministre des Affaires étrangères, M. Cruppi, répond par deux lettres du 7. Il commence par couvrir très nettement le commandant Mangin.

Le reproche adressé au commandant Mangin de ne pas avoir soumis au ministère de la Guerre, pour étude ou avis préalable, le projet de réorganisation de l'armée chérifienne, préparé sur la demande du sultan et sanctionné par Moulay-Hafid, me paraît sans fondement.

En effet, à la date du 16 janvier 1909, le général Picquart, ministre de la Guerre, faisait connaître à mon département la façon dont il comprenait l'organisation de notre mission militaire au Maroc, qui devait « s'attacher à développer les prérogatives accordées par le makhzen pour arriver ultérieurement à devenir le conseiller militaire du sultan ».

La conduite du commandant Mangin ne saurait donc être incriminée dans la circonstance et vous penserez sans doute avec moi qu'étant sur les lieux seul à même d'observer immédiatement les conditions locales, ayant la responsabilité de ses actes, et d'autre part, ayant pleinement justifié jusqu'ici la confiance du gouvernement, nous devons lui laisser le soin de régler les détails d'une organisation qui doit être spécialement adaptée aux nécessités marocaines [1].

1. M. Cruppi à M. Berteaux.

Cela dit, le ministre insiste vivement pour que la mission soit aussitôt renforcée.

Étant donnée la situation difficile dans laquelle le commandant Mangin se trouve actuellement, n'ayant à sa disposition que des troupes insuffisamment instruites, j'estime qu'il y a lieu de l'aider dans sa tâche en lui envoyant immédiatement le complément d'instructeurs qui vous a été demandé par mes lettres précédentes.

Je vous serais obligé de vouloir bien me faire connaître, le plus promptement possible, les décisions que vous aurez prises et dont vous apprécierez certainement comme moi l'urgence.

Par la seconde lettre, M. Cruppi précisait en ces termes la situation militaire qui justifiait sa conclusion :

Plusieurs tribus voisines de Fez, notamment les Beni-Hassen et les Cherarda, ayant pris une attitude hostile au makhzen, Moulay-Hafid a jugé nécessaire de faire une manifestation militaire dans cette région.

Il en a profité pour mettre à l'essai les nouvelles troupes dont il avait commencé la réorganisation ; il a donc envoyé 2.500 hommes contre les Cherarda et les a placés sous le commandement de notre mission.

Cette mahalla doit assurer les communications entre Fez et Tanger et empêcher les Chérarda et les Oulad-Aïssa de faire défection.

D'après les dernières nouvelles envoyées par notre consul à Fez, à la date du 7 de ce mois, les instructeurs français avaient pu maintenir l'ordre et la mahalla donnait une impression satisfaisante.

La décision prise par le commandant Mangin, dans des circonstances aussi difficiles et avec des moyens d'action assurément très limités, *montre combien nous avons intérêt à renforcer le plus tôt possible notre mission militaire*, investie pour la première fois du commandement des troupes chérifiennes.

Enfin la Guerre se décide. M. Berteaux consent. Toutefois, par un inexplicable hasard, la lettre des Affaires étrangères, datée du 7 mars et qui portait le timbre rouge

urgent, n'arrive rue Saint-Dominique que le 14. M. Berteaux le fait remarquer dans sa réponse en désignant dix-neuf instructeurs. Mais dans cette réponse même, dont on doit louer la rapidité, s'étale un nouveau triomphe du formalisme. Il manque un instructeur, un officier du génie, car le seul candidat de cette arme est à Casablanca. Raison de plus, pensera-t-on, pour, de là, le faire venir à Tanger? Non, car, comme il n'a pas fini « son temps de séjour réglementaire dans la Chaouïa, on ne pourra l'envoyer à Fez qu'en octobre ».

Voilà donc les instructeurs enfin désignés. Malheureusement, il est trop tard. En effet, pendant que le ministère de la Guerre épiloguait, les événements marchaient au Maroc, suivant la ligne même qu'avaient prévue le commandant Mangin, et, avec lui, toutes les personnes renseignées. Ce qu'avait voulu, au début de novembre 1910, le chef de la mission militaire, c'était, discernant une forte agitation qui devait s'épanouir au printemps de 1911, être à cette époque en mesure d'encadrer solidement les troupes chérifiennes. Or cette insurrection, dès la fin de février, éclatait et prenait en quelques jours une formidable extension. A ce moment, le commandant Mangin n'avait reçu, au lieu des treize officiers et vingt-quatre sous-officiers qu'il avait réclamés qu'un médecin, un interprète et quatre sous-officiers en 1909; quatre officiers et six sous-officiers en 1910. Les autres n'avaient pu le rejoindre. La révolte des Cherarda d'abord, le soulèvement général des tribus de la région de Fez ensuite, avaient coupé les communications. Le 12 février, une faible partie des instructeurs avait fait leur jonction avec le commandant Brémond. Les autres avaient dû s'arrêter à Tanger.

C'est donc avec les seules forces, dont ils disposaient six mois plus tôt, que Mangin, Brémond et leurs hommes durent défendre, pendant des semaines, la capitale chérifienne.

Il est incontestable que ce retard a beaucoup contribué à aggraver la crise d'avril 1911 et il n'est pas interdit de penser que, si dès le mois de décembre 1910, on avait accueilli les demandes du commandant Mangin, il aurait pu, dans les trois mois suivants, encadrer des mahallas qui eussent assuré en avril la défense de Fez. Faute d'argent et faute d'instructeurs, le commandant Mangin ne put rien faire et la gravité du danger obligea la France à intervenir. Ainsi s'accuse la faillite de la collaboration militaire, qu'il eût été si utile pour notre pays d'instituer avec le sultan. Retardée pendant dix-huit mois par les circonstances et par les consignes d'abstention imposées de Paris aux instructeurs français, elle le fut, de nouveau, par les objections formalistes du ministère de la Guerre et par la mauvaise orientation de l'emprunt, au moment où elle était plus que jamais possible et nécessaire. Une de nos meilleures cartes n'avait pas été jouée. Deux ans après la signature de l'accord franco-allemand, l'armée, comme les finances marocaines, était dans le même état qu'à la veille de cet accord. La France, malgré le zèle de ses agents locaux, n'avait pas su en tirer parti.

V

CONCLUSION

Il est, après cet exposé, légitime de conclure que, si la première des collaborations prévues par l'accord du 8 février 1909, la collaboration économique franco-allemande, a complètement échoué, la seconde de ces collaborations, la collaboration politique franco-marocaine, n'a pas connu une fortune meilleure.

Le contraire, à vrai dire, a été soutenu. A la Chambre le 12 janvier 1911, au Sénat, le 2 février suivant et le 8 février 1912, M. Pichon a exprimé éloquemment l'opinion que notre situation au Maroc au commencement de 1911 était, de tous points, excellente. Il a rappelé que la prépondérance de nos intérêts n'était pas contestée; que les accords relatifs à la Chaouïa et à la frontière algéro-marocaine avaient déterminé les conditions de l'occupation, sinon définitive, du moins à très long terme, de ces deux régions; que l'emprunt de 1910 avait liquidé le passif du makhzen; que nous avions, dans la Chaouïa et dans la zone frontière, créé des marchés, des écoles, des hôpitaux, développé l'agriculture, le commerce et la richesse et il a conclu : « Tout cela n'est rien ? Tout cela ne facilite pas la propagande française ? Tout cela ne sert pas à faire aimer la France, à établir au Maroc la situation que vous nous contestiez tout à l'heure ? Permettez-moi de ne pas être de votre avis. »

A la lumière des faits et des textes, cet optimisme semble excessif. En réalité, du début de 1909 au printemps de 1911, la situation de la France dans l'empire chérifien s'est très peu améliorée. Il y avait des difficultés : règne nouveau, anarchie chronique. Mais nos fautes les ont aggravées. En 1909, lors de la mission Regnault à Fez, aucun programme d'ensemble n'a été tracé et l'accord du 4 mars 1910, conclusion de quinze mois de querelles, n'a stipulé, soit en ce qui concerne le passé soit en ce qui concerne l'avenir, d'avantages que pour le sultan. A aucun moment, ni en 1909, ni en 1910, ni en 1911, le gouvernement français n'a envisagé les conditions financières de la politique pacifique qu'il poursuivait au Maroc[1] et, négligeant d'user du droit que l'Allemagne lui avait reconnu le 2 juin 1909, il a condamné les emprunts marocains à être aussi stériles pour le Maroc que pour la France, faute de la garantie de l'État français, garantie justifiée par le caractère de ces emprunts et par l'importance de nos intérêts politiques. En matière militaire, il a en 1909 porté un coup sensible à l'autorité de nos instructeurs en leur interdisant de suivre les mahallas. Il a tardé en 1910 et en 1911 à leur donner en argent et en hommes les ressources dont ils avaient le plus urgent besoin. Sans doute dans la Chaouïa et dans la zone frontière, nos troupes ont fait œuvre utile et servi la cause de la civi-

1. Les crédits pour la pénétration pacifique étaient restés dérisoires. Pour le budget de 1910, la légation de Tanger avait demandé une augmentation de 90.000 francs. Le rapporteur, M. Paul Deschanel, écrivait à ce sujet : « Telles sont les augmentations demandées en 1911 par notre ministre au Maroc. Le ministre des Affaires étrangères n'ayant pas fait siennes ces propositions, la commission du budget n'a pas cru devoir en prendre l'initiative. » Les 90.000 francs furent d'ailleurs accordés huit jours après. Mais le crédit restait quand même insuffisant.

lisation. Mais le gouvernement a peu contribué à les aider. La réduction excessive des effectifs, l'absence de plan économique, la lenteur des décisions, notamment en matière de ports et de chemins de fer[1], témoignent à un égal degré de l'activité des agents locaux de notre politique et de l'inaction du pouvoir central. Au terme de ces trente mois, le désordre marocain était aussi profond qu'à leur début.

Ces lacunes indiscutables sont plus regrettables encore, si, après les avoir considérées en elles-mêmes, on les examine en fonction de l'accord franco-allemand du 8 février 1909. Cet accord promettait à l'Allemagne un profit économique, à la France un profit politique. Le second a été aussi médiocre que le premier. La France, sur cette base nouvelle, a-t-elle fait dans l'Empire chérifien plus qu'elle n'aurait fait sans elle, plus qu'elle n'avait fait avant elle? Voilà toute la question et à cette question force est de répondre négativement. L'accord de 1909 nous avait donné une liberté élargie pour travailler au développement solidaire de notre intérêt spécial et de l'ordre public. Avions-nous développé notre intérêt spécial? Avions-nous développé l'ordre public? Le sultan était-il mieux armé en 1911 qu'en 1909 pour le maintien de cet ordre lié à notre intérêt? Non, puisque la rébellion de 1911 a été possible et qu'elle a trouvé le makhzen aussi démuni financièrement que militairement ; non, puique cette rébellion,

1. On peut citer, dans le même ordre d'idées, la protestation du comité du commerce français à Tanger en janvier 1911 contre les retards apportés aux travaux du port. De même aussi la détestable organisation du service de la poste française, rattachée à la direction de Marseille, soumise aux réglements métropolitains sur le repos hebdomadaire, insuffisamment dotée à tous égards.

ne rencontrant pas en face d'elle les obstacles marocains que la France, en deux années, aurait dû lui opposer, n'a pu être réduite en mai 1911 que par une intervention française.

Aussi bien, il ne semble pas que M. Pichon lui-même ait jamais pensé — avant 1912 — que l'accord de 1911 nous donnât des perspectives nouvelles, puisqu'à diverses reprises, il a déclaré à la tribune qu'après comme avant cet accord, notre situation demeurait identique[1]. L'erreur du gouvernement français a été de croire que le temps travaillait pour lui. Or le temps, comme le ciel, n'aide que ceux qui s'aident. Il a obtenu le maximum de tranquillité par le minimum d'action : ces sortes de transactions se paient tôt ou tard. M. Ribot disait au Sénat, le 6 avril 1911 [2], que la France de 1909 à 1911 a insuffisamment « pratiqué » ses alliances et ses ententes. Elle a non moins insuffisamment pratiqué ses accords, notamment celui du 8 février 1909. Elle l'a considéré comme une fin de querelle, non comme un principe de réalisations. Elle n'en a rien tiré de concret. Elle l'a laissé inutilisé, et faute d'agir sur le terrain qu'il lui ouvrait, elle a été entraînée sur celui qu'il ne

1. Chambre des députés, 23 novembre 1909.

2. Dans le même discours, M. Ribot disait à propos de la politique marocaine des mois précédents :

« Cette politique, elle n'a pas été suivie avec assez de suite, ni surtout avec assez de vigueur. Voilà plusieurs mois que le colonel Mangin et le sultan lui-même demandent, l'un des instructeurs, l'autre de l'argent...

» Car la détresse de ce sultan est vraiment extrême, et l'arrangement financier que vous avez proposé ne résout pas la question. Elle est à reprendre si nous voulons que le sultan puisse vivre, puisse agir, dans notre intérêt aussi bien que dans le sien. Pour qu'il nous débarrasse de ce fardeau qui consisterait à faire nous-mêmes la police au Maroc, il faut lui en donner les moyens ; il faut lui donner des instructeurs ; il faut lui donner de l'argent. On a attendu plusieurs mois. »

lui ouvrait pas. La politique de 1911 n'a été en effet que la conséquence de celle de 1909. C'est pour n'avoir rien créé à Fez, — et évité par là des discussions à Paris — que nous avons dû marcher sur Fez. C'est l'insuffisance de notre action qui en a déterminé l'extension. Les possibilités inemployées ont eu pour contrepartie les initiatives forcées. Nous avons dû jouer la difficulté, parce que nous avions négligé l'occasion, faire trop pour avoir fait trop peu.

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉCHEC CONGOLAIS

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES ALLEMANDES DU CONSORTIUM CONGOLAIS

I. — Le Congo sacrifié. — Les constatations de M. Lebrun. — Une colonie sacrifiée. — Manque d'argent et disette d'hommes. — Le Congo inoccupé. — Une frontière ouverte. — L'invasion étrangère. — Les responsabilités de l'État vis-à-vis des concessionnaires. — Les responsabilités de l'État envers lui-même. — Solidarité de l'intérêt public et de l'intérêt privé — Le devoir national.

II. — L'Invasion allemande. — Trois millions d'hectares français occupés par les Allemands. — Les empiètements allemands de 1899 à 1905. — Les aveux des Allemands. — Les constatations du capitaine Cottes. — Confirmation des gouverneurs et des ministres. — Caractère de l'occupation allemande. — Commerce illégal et souveraineté usurpée. — Le préjudice subi par les concessionnaires. — Le préjudice subi par l'État. — Encouragement aux convoitises allemandes. — Une suggestion de M. de Kuhlmann.

III. — L'Inertie Française. — Indemnité en terre à la N'Goko Sangha. — Inaction de l'État. — Propositions d'occupation du capitaine Cottes. — Affirmations ministérielles. — Le programme d'occupation non réalisé. — L'action diplomatique. — Les Colonies disent qu'elle s'exerce. — Les Affaires étrangères refusent de l'exercer. — M. Pichon et le procès de Hambourg. — La compagnie concessionnaire immobilisée. — L'intervention parlementaire. — Conclusions unanimes de la commission des Affaires extérieures. — Nécessité d'une transaction.

IV. — Conclusion. — Inertie coloniale. — Inertie diplomatique. — Dommages privés. — Dommages publics. — Conséquence de deux séries de fautes.

L'accord franco-allemand relatif au Maroc avait été signé le 8 février 1909. C'est le 15 mai suivant, c'est-à-dire trois mois après sa conclusion, que les deux gouvernements envisagèrent la possibilité de l'étendre à d'autres terrains.

Plusieurs raisons expliquent cette extension. D'abord le désir légitime de montrer que la formule arrêtée le 8 février n'était pas seulement un expédient local, mais aussi un principe général d'action; ensuite le souci d'éviter que des conflits survenant sur d'autres points du monde ne troublassent le fonctionnement de l'accord; enfin la situation créée au Congo par deux ordres de difficultés, les unes franco-allemandes, les autres franco-anglaises, dont l'évolution parallèle conduisait le gouvernement français à chercher la solution dans une transaction, qui, longtemps impossible, trouvait désormais au Maroc un précédent commode.

I

LE CONGO SACRIFIÉ

Le Congo français est, depuis le 4 novembre 1911, une colonie mutilée. C'était, depuis beaucoup plus longtemps, une colonie sacrifiée.

Toujours, parmi nos possessions d'outre-mer, celles de l'Afrique équatoriale — moins jeunes que d'autres, pourtant, — ont connu un traitement de défaveur. Il n'en est pas que la métropole ait plus constamment négligées, plus parcimonieusement munies d'hommes et d'argent. M. Albert Lebrun, ministre des Colonies, l'a franchement reconnu à la Chambre et au Sénat.

Voici près de trois quarts de siècle que nous sommes à Libreville, voici plus de trente ans que notre pavillon flotte à Brazzaville et cependant nous n'avons rien fait ou presque rien dans cette fraction de la colonie d'un accès relativement aisé.

Cela s'explique, messieurs, parce que tout l'effort de la métropole s'est porté vers l'hinterland, vers le Congo moyen, vers l'Oubanghi, le Chari et leurs affluents, en vue de gagner nos rivaux de vitesse et d'atteindre au plus tôt le centre africain ; les événements qui se déroulent à cette heure au Ouadaï et qui auront, je l'espère, une prochaine et heureuse solution, ne sont que le couronnement de ce long et héroïque effort.

Pendant que nous poursuivions cette œuvre, nous avons négligé la fraction de la colonie voisine de la côte, et cela contrairement à ce qui s'était passé dans toutes nos colonies, notamment en Cochinchine pour l'Indo-Chine, et au Sénégal pour l'Afrique occidentale.

Et plus loin, parlant non plus de la mise en valeur, mais de l'occupation de la colonie, c'est-à-dire de la plus

élémentaire affirmation de la souveraineté, le ministre ajoutait :

Il est exact que, jusqu'il y a deux ans, presque rien n'avait été fait au Congo,

Quand on pense qu'au début de 1908, un cinquième à peine était occupé, on peut mesurer le chemin parcouru depuis trois ans [1].

De même à la commission du Sénat, le ministre disait :

En ce qui concerne les territoires mêmes, nous avons fait tous nos efforts pour les conserver, mais dans certains points, nous n'avions pas encore occupé le pays et les Allemands l'avaient appris, ce qui leur a donné une grande force [2].

Si l'on vient aux faits et aux chiffres, on constate que l'aveu ministériel n'est que trop justifié. S'agit-il des dépenses de la métropole ? A l'Afrique occidentale elle a donné, depuis 1895, 423 millions dont 179 millions d'emprunts garantis ; à l'Afrique équatoriale, 79 millions dont 21 millions seulement d'emprunts garantis. Compare-t-on les derniers budgets ? Dans celui de 1910, l'Afrique occidentale s'inscrit pour 17 millions, l'Afrique équatoriale pour 9 millions. S'agit-il des effectifs de garde ? L'Afrique occidentale dispose de 12.500 hommes de troupes, l'Afrique équatoriale de 5.460 hommes. Encore faut-il noter que ce second chiffre accuse un progrès sensible par rapport à un passé tout récent. Au Gabon, c'est-à-dire dans la région riche peuplée de 500.000 habitants indociles, qui borde, depuis la mer, la Guinée espagnole et le Cameroun allemand, il n'y avait en 1904

1. Chambre des députés, 14 décembre 1911.
2. Commission sénatoriale, 15 janvier 1912.

qu'une compagnie de tirailleurs. On en a ajouté trois autres en 1908, deux autres en 1909, une septième en 1911, une huitième en 1912. D'où il ressort qu'en 1908 ce vaste territoire ne comptait encore que 700 hommes de troupes, distribués en douze postes distants les uns des autres de 250 à 400 kilomètres. Dans le Moyen Congo, une seule compagnie jusqu'en 1908, deux de plus en 1908, une quatrième en 1909, une cinquième en 1910, une sixième en 1912. Notez que ce sont là les plus anciennes parties de la colonie, celles qui pouvaient et qui devaient être occupées les premières. Plus loin, sur la frontière est du Cameroun, de Ouesso au Logone, pas un tirailleur. Pas un non plus dans le bassin de la Sangha et dans celui de la Likouala. Retenez ces noms : vous les retrouverez dans le traité du 4 novembre 1911, qui nous a pris ces terres pour les donner à l'Allemagne. En réalité, depuis dix ans, nous les avions perdues, faute de savoir ou de vouloir les défendre.

On peut résumer la situation en disant qu'au début de 1908, il y avait au Congo 1 fusil pour 850 kilomètres carrés et pour 4.000 habitants, alors qu'à Madagascar, la proportion était de 1 fusil pour 55 kilomètres carrés et 245 habitants, en Afrique occidentale de 1 fusil pour 250 kilomètres et 1.000 habitants. Or l'Afrique équatoriale est plus difficile à tenir que l'Afrique occidentale : car, de superficie égale et à peine moins peuplée, elle ne compte que des populations primitives et barbares, qui n'apportent aucun concours à l'action administrative. Ainsi, plus de vingt ans après l'acte de Berlin qui a donné son statut à cette partie de l'Afrique, la France laissait son domaine équatorial inoccupé et inadministré.

Par cette inoccupation, l'État français manquait aux

engagements que, dans l'exercice de sa liberté, il avait pris en 1899 vis-à-vis des tiers. A cette date, en effet, il avait concédé ce domaine inoccupé. Dira-t-on que la concession était un moyen de suppléer à l'occupation et que, comme l'exemple s'en est présenté en d'autres pays, l'État, préférant momentanément ne pas exercer ses droits de souveraineté, les avait délégués à de grandes compagnies? Les textes s'opposent à cette interprétation. Car ils établissent que les concessions de 1899 ne comportaient aucune délégation de souveraineté. On lit, en effet, à l'article 13 des instructions ministérielles du 24 mai 1899 relatives aux concessions :

Le concessionnaire n'a reçu aucune délégation de souveraineté. D'une manière générale, ses agents devront éviter toute ingérence administrative ou politique.

Les mêmes instructions précisent que les concessionnaires n'auront, à aucun degré, à assurer la police générale du territoire, — *a fortiori* l'occupation et la garde des frontières (art. 18).

Les postes chargés de la police générale du territoire seront installés par la colonie et entièrement à ses frais.

Si les concessionnaires demandent, en outre de ces postes de police générale installés et payés par la colonie seule, des postes supplémentaires pour la protection de leurs établissements, ils paieront l'installation de ces postes, mais n'exerceront sur eux aucune action (art. 16).

Un commis des affaires indigènes ou un chef de poste devra être attaché en permanence à chacun de ces postes, lorsque le gradé commandant les miliciens ne sera pas lui-même un Français. Il faut en effet éviter que les agents des concessionnaires aient la disposition directe des forces de police préposées à leur protection.

En un mot, l'État français précise qu'il se réservera rigoureusement tous les attributs de la souveraineté, partant toutes ses responsabilités et qu'il ne signera avec le concessionnaire qu'un contrat d'ordre économique. A l'État, et à lui seul, incombent la défense militaire, l'organisation de la police, l'exercice de la justice, le recouvrement des impôts, bref, l'action gouvernementale, dont la forme essentielle est précisée par l'article 14.

Les administrateurs et autres agents préposés à la direction des postes de police, des postes de douanes et du service de surveillance mobile *que vous ne devrez pas tarder à organiser sur les fleuves et frontières*, etc...

Aux concessionnaires, moyennant des obligations déterminées par le contrat, appartient un monopole d'exploitation que le ministre définit en ces termes (art. 7, 8, 9).

L'avantage que l'administration s'est engagée à assurer au concessionnaire est, pour celui-ci, de jouir seul du domaine concédé et d'être seul à en recueillir les fruits.....

Les tiers n'ont aucun droit à édifier aucun bâtiment, à faire aucune installation sur les terrains de la concession et l'administrateur de la région ou le chef de poste devra prêter son concours à la répression immédiate de toute usurpation de ce genre, etc....

En un mot, le gouvernement français, en cédant à l'appel pressant de certains écrivains coloniaux, — notamment, M. Pierre Mille dans son livre *Au Congo* (1899), — qui réclamaient l'institution sur le territoire français de grandes concessions sur le modèle belge, n'avait pas été dans cette voie jusqu'à l'application totale du principe qu'on lui recommandait. Il avait délégué la jouissance, en s'engageant à garantir un privilège de

récolte. Il s'était réservé la souveraineté. Mais, par là même, il s'engageait à exercer cette souveraineté et, notamment, à occuper les territoires qu'il se chargeait, et qu'il se chargeait seul de garder et de policer. Que ce régime fût bon ou mauvais, ce n'est pas ici le lieu d'en juger. Et d'ailleurs s'il était mauvais, c'est l'État qui était coupable de l'avoir institué. Qu'il ait été inégalement appliqué, très loyalement par certains fonctionnaires, moins loyalement par d'autres, très correctement par certains concessionnaires moins correctement par d'autres, il faut l'admettre. Qu'il fût peu compatible avec notre régime politique et nos mœurs parlementaires, on n'en peut douter [1]. La seule chose à retenir, c'est qu'il augmentait, loin de les diminuer, les devoirs de l'État en ce qui touche l'organisation militaire, la garde des frontières, la police générale, en un mot, tout ce qui a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et le maintien de l'ordre public.

Aussi bien, en cette matière, les devoirs de l'État envers lui-même primaient-ils ceux, — si stricts qu'ils fussent, — qui le liaient aux concessionnaires. Les territoires du Congo n'eussent pas été concédés qu'ils n'en auraient pas moins dû être occupés. L'occupation, au moins celle des frontières, n'est pas seulement, aux termes de l'acte de Berlin, la condition nécessaire de l'appropriation. Elle est aussi et plus encore l'affirmation indispensable et initiale de la souveraineté. L'inoccupation est attentatoire à la dignité de la puissance qui s'en rend coupable par l'aveu d'incapacité ou d'insouciance qu'elle implique. Elle est en même temps préjudiciable à ses

1. Voir ci-dessus page 17.

intérêts : car elle la frustre de recettes diverses, droits de douanes, redevances, impôts, réquisitions qui ne sont pas recouvrables lorsque l'on n'occupe pas [1]. Est-il besoin d'ajouter que l'humiliation et le préjudice s'aggravent, quand la puissance qui n'occupe pas a des voisins qui occupent en son lieu et place ; lorsque la frontière est violée, non par suite d'erreurs inévitables aux colonies, mais d'une façon systématique ; non pas à cinq ou dix kilomètres de cette frontière, mais à dix, vingt, cinquante et cent kilomètres ; non point par intermittence, mais pendant des années, non pas commercialement et économiquement, mais administrativement, politiquement, militairement. Or c'est cela qu'a rendu possible au Congo français l'insuffisance des effectifs et l'incurie du gouvernement. Et comme ceux qui commettaient cette faute étaient les plus intéressés à la tenir cachée ; comme, par suite, les plaintes qui l'ont rendue notoire, sont venues des concessionnaires, c'est-à-dire de personnes privées, on a affecté de ramener le débat à des revendications particulières plus ou moins justifiées et de repousser ces plaintes au nom de l'intérêt public.

Par quelle aberration inconsciente ou voulue méconnaît-on cependant que l'intérêt public était le premier atteint et que la dignité de la France, plus que les droits des compagnies, protestait contre l'invasion chronique du sol français par des commerçants étrangers, par des fonctionnaires étrangers, par des officiers étrangers? Si l'État français se devait de ne pas tolérer cet abus, ce n'est pas parce que les terres ainsi livrées à nos voisins étaient des terres concédées dont il avait promis,

1. Voir ci-dessous page 185.

par contrat, de garantir l'exclusive jouissance. C'est d'abord et surtout parce que ces terres étaient des terres françaises dont l'intégrité était confiée à sa garde. Un seul intérêt, confondu avec un seul devoir, dominait en un mot la question et cet intérêt et ce devoir étaient tous deux nationaux, puisqu'ils se ramenaient à assurer, par l'autorité de la France, le respect de la loi et le respect de la frontière.

II

L'INVASION ALLEMANDE

Il est difficile de concevoir comme possible ce que des centaines de témoignages obligent à tenir pour certain. Après avoir dépouillé ces témoignages, on ne peut que s'incliner pourtant devant la surprenante et attristante vérité. De 1899 à 1908, sur toute la frontière méridionale du Cameroun, le Congo français, sur une superficie de plus de trois millions d'hectares, a été un simple prolongement de la colonie allemande. Les produits du sol prenaient, sans payer ni redevances ni droits, le chemin du Cameroun. Les Allemands ne se bornaient pas à pénétrer chez nous. Ils y vivaient, à plusieurs journées de marche de la frontière, installés dans des factoreries qui, au nombre de 35, drainaient le caoutchouc et l'ivoire [1]. Ils

1. Sept maisons allemandes, C[ie] du Sud Cameroun, Bremer West Africa Gesellschaft, Felix Krause, Hamburg Africa Gesellschaft, Lubeke, Randad et Stein, Wœrmann et Cie, avec 20 agents blancs, 17 clerks, 25 postes et 200 traitants noirs étaient les agents de cette abusive exploitation.

y vivaient, conscients d'être abusivement en territoire français, résignés à partir si on les y forçait, mais convaincus par une longue expérience que le gouvernement français avait d'autres soucis que de prendre possession de sa colonie. Ils y vivaient sous la sauvegarde de miliciens allemands, sous le contrôle d'officiers allemands, qui réquisitionnaient, percevaient et jugeaient, faisant à la fois acte de commerce illégal et de souveraineté usurpée.

Cette étrange intrusion s'était manifestée dès 1899 et d'abord à l'est du Gabon dans la région de la N'goko et de la Sangha [1]. Dès 1899, le rapport présenté aux actionnaires de la Compagnie allemande du Sud-Cameroun fait connaître que cette société possède un établissement principal à N'goko, des factoreries à Dzimoun, Molondou, Bomedali, et en outre plusieurs postes dans la même région. Or cette région est en territoire français. En 1900, le rapport de la même compagnie indique deux factoreries avec trois postes d'achats principaux et beaucoup de petits postes avancés dans la région de Moasi et N'Galimbomu, toujours en territoire français. Le 3 novembre 1900, une pièce officielle, ultérieurement saisie par la compagnie française et signée d'un officier allemand, qualifie N'Goila de village allemand. Or ce village est français et situé à plus de 30 kilomètres de la frontière. En décembre 1900, le lieutenant allemand de Stein remonte la rivière Koudou en territoire français sur un parcours de 110 kilomètres et impose aux indigènes l'autorité de l'Allemagne. La même année,

1. Les faits suivants, reconnus vrais en 1905 par le ministère français des Colonies, figurent dans un mémoire que ce ministère a transmis cette année à celui des Affaires étrangères. Voir ci-dessous page 194.

les Allemands s'emparent du cours de la N'goko, de N'gali au rapide Chollet, soit 150 kilomètres d'accès aux deux rives de ce cours d'eau au lieu de 35 qu'ils tenaient du protocole de 1894, sur une seule de ces rives.

Ces empiètements continuent en 1901. Le lieutenant de Stein les justifie par une carte du Dr Plehn, carte inexacte, non notifiée au gouvernement français et qui n'est d'ailleurs pas conforme à celle établie par le grand atlas colonial officiel allemand, d'après les données mêmes du Dr Plehn. La même année, les agents de la compagnie constatent la présence des Allemands à 40 kilomètres de la frontière, en territoire français. D'avril à octobre 1901, un fonctionnaire des douanes allemandes en compagnie de trois soldats oblige M. Morrisson, agent de la Compagnie N'goko-Sangha, à abandonner le poste de Bomedali, reconnu français par le protocole de 1894, et si indiscutablement français qu'il a été cédé à l'Allemagne, par voie d'échange, lors du traité d'avril 1908. Le 28 octobre 1901, un fonctionnaire allemand, M. de Lundinghausen, se présente à la factorerie Émile Loubet pour en arrêter le gérant. Il fait saisir une allège de la compagnie française qui n'a été restituée qu'en 1907, après de longs pourparlers, dont la prolongation même a produit sur les indigènes le plus fâcheux effet moral.

Le 18 mars 1902, le même fonctionnaire allemand attaque les villages français de Bomedali, Lobolo, Songalongo, sous prétexte que les indigènes avaient eu des relations avec les Français. Il dépeuple systématiquement les villages et emmène la population en territoire allemand. Le 21 avril suivant, le lieutenant allemand de Stein arrache le drapeau français du village français de Bomedali. Il est assisté par le chef d'une

mission allemande de délimitation, le capitaine Engelhardt. Les marchandises de la Compagnie N'goko-Sangha sont saisies et le commerce est rendu impossible sur toute la rive française. Le 22 avril, les Allemands somment la compagnie d'évacuer Bomedali. Le 6 mai M. Morrisson, agent de la Compagnie N'goko-Sangha, arrive à Kusso, en territoire français et à 50 kilomètres de la frontière, pour y installer une factorerie. Il trouve une factorerie allemande dont le clerck le menace. Ce clerck lui montre deux lettres de la Compagnie du Sud-Cameroun qui ne laissent aucun doute sur la situation.

Il y a des rumeurs qu'une expédition française vient à Kusso. Si ces gens veulent s'installer dans le pays, vous leur direz qu'à Kusso, ils ne peuvent rien faire. S'ils veulent s'immiscer dans vos affaires, vous leur direz d'aller plus loin. *Il va de soi que, si un agent du gouvernement français est présent, vous devrez vous incliner, car vous ne pouvez opposer aucun argument.*

Ou encore :

Deux blancs de la compagnie N'Goko Sangha montent à Kusso et Moasi. Empêchez-les de se fixer dans vos factoreries et faites *tous vos efforts pour acheter tout le caoutchouc du pays avant que les Français ne vous succèdent.*

En avril 1903, les Allemands prétendent arrêter à coups de fusil, sur la N'Goko, les embarcations de la compagnie française, bien que la navigation soit libre dans le bassin conventionnel du Congo en vertu de l'acte de Berlin. Le 17 juin, l'administrateur Dupont obtient d'un représentant du gouvernement allemand la promesse d'évacuer les points français occupés indûment et de restituer ou de rembourser les marchandises saisies à la compagnie française, mais le pavillon français hissé

à N'Goko est, peu de jours après, enlevé par les Allemands. A cette même époque, le *Journal Colonial Allemand* reconnaît que la Compagnie du Sud-Cameroun a dû abandonner quatre factoreries et quatre postes « qu'elle avait en territoire français ». De janvier à août 1904, M. Chaussé, directeur de la N'Goko-Sangha, trouve les indigènes de Sanguie et Matuli excités contre la France par les Allemands. Les factoreries allemandes installées dans la région ont été brûlées à l'approche du directeur français. Celui-ci avait établi une factorerie à Sanguie, mais le 7 avril 1904, M. Kalmar, agent de la société allemande du Sud-Cameroun, accompagné de 20 soldats, somme l'agent français de se retirer [1]. Les autorités françaises lui promettent d'établir un poste à Matuli et d'occuper la région située à l'ouest, mais cette promesse n'est pas tenue.

Les mêmes faits ont été relatés par M. Pichon [2]. L'étendue du territoire occupé par les Allemands a atteint dans cette première région 600.000 hectares. Une partie a été évacuée par eux en 1902, une autre en 1903, une troisième en 1904. Mais à ce moment, on s'aperçut que, plus à l'ouest, dans le bassin de l'Ivindo et jusqu'à la Guinée espagnole, des empiètements identiques et plus caractérisés encore portant sur 2.800.000 hectares se commettaient depuis des années. Quelques mois plus tard, une série de constatations non douteuses permettaient

1. C'est au cours d'une reconnaissance envoyée dans la région que se produisit le sanglant incident de Missoum-Missoum où six tirailleurs français furent tués par les Allemands et dont M. Pichon a rappelé qu'on avait pu redouter la répercussion européenne. Missoum-Missoum a été laissé à l'Allemagne par le traité d'avril 1908. Mais les empiètements allemands avaient dépassé ce point de plus de 100 kilomètres.

2. Sénat, 5 juin 1911.

d'analyser dans le détail et de saisir sur le vif les procédés des envahisseurs.

Parmi les preuves qui en ont été fournies, les unes viennent des Allemands eux-mêmes. Car dans l'un des innombrables incidents de cette longue histoire, il advint que, dans diverses factoreries de la région dont il s'agit, on saisit leur correspondance [1]. Ici, c'est un chef de factorerie, M. Lessner qui félicite son agent de Minvoul (territoire français) de « cette entreprise devenue avantageuse grâce à son ardeur ». Il ajoute, parlant d'un autre employé :

> Marshall travaille fort bien et serait à utiliser pour un poste avancé. (C'est-à-dire plus loin en territoire français) [2].

Le 8 février 1905, c'est un autre Allemand qui raconte son installation à Kormolo, à plusieurs jours de marche au sud de Minvoul. Il écrit ingénument :

> Le pays est français.... Mais si les Français viennent, ce seront sans doute des commerçants qui, n'ayant pas de sextant, ne pourront pas prouver aux Allemands qu'ils sont en territoire français [3].

Autre lettre :

> Si l'on fait une délimitation de la frontière, c'est fini pour nous [4].

Nouvel aveu (21 février 1905) :

> Cette situation ne durera guère : alors profitez du moment et ramassez tout ce que vous pourrez [5].

1. Cette correspondance allemande, originaux ou photographies, a été remise le 19 décembre 1910 à la commission du budget de la Chambre des députés.
2. Commission du budget, sténographie du 19 décembre 1910.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*

Le 22 avril 1905, un lieutenant allemand en service commandé écrit à un commerçant :

Comme le centre des événements actuels est à 30 kilomètres au sud de la frontière, il n'est plus guère possible qu'il puisse être encore question du territoire allemand [1].

Ce qui n'empêche une douce philosophie de régner chez les commerçants étrangers :

C'est toujours, écrit l'un d'eux (12 septembre 1905) la bouteille à l'encre, tant que les Français ne seront pas venus reconnaître la frontière [2].

Et le même d'ajouter dans une lettre du 13 septembre :

L'histoire avec les Français est ancienne et je crois que vous prenez la chose trop au sérieux [3].

Les mêmes documents allemands précisent l'étendue du préjudice subi par les commerçants français et par l'État français. Les comptabilités saisies des postes de Kormolo et de Mako, situés fort loin de la frontière en territoire français, produisaient en six mois 19 tonnes de caoutchouc, soit 40 tonnes par an, c'est-à-dire pour trente-cinq factoreries plus de 700 tonnes qui, d'une part, échappaient aux concessionnaires et qui, d'autre part, frustraient la colonie des droits de douane et redevances diverses y afférant.

Après les témoignages allemands, voici ceux des fonctionnaires français. Ils ne sont pas moins affirmatifs. En 1906, le capitaine Cottes, président de la mission

1. Commission du budget, sténographie du 19 décembre 1910.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*

française, qui, de concert avec une mission allemande, abornait la frontière sud Cameroun, échappe aux objections de son collègue allemand, qui lui a donné l'éveil en tentant de le retenir, pénètre soudainement dans cette région inexplorée et, à chaque pas, il rencontre des factoreries allemandes, des approvisionnements allemands dans une « quiétude idéale, depuis des années »[1]. Il écrit le 25 mai au lieutenant gouverneur du Gabon :

Entre le Haut-Abangha et le Woleu, je suis entré en contact avec de nombreux traitants indigènes du Cameroun, que j'ai refoulés, ainsi que le représentant de la Hamburg Africa Gesellschaft, dont la factorerie était installée à Angoun au sud du N'Tem.

Les Allemands ont fait de cette région un prolongement de la contrée bien organisée qui s'étend au nord de la frontière, sillonnée de routes de 4 à 5 mètres de largeur et respirant un air d'administration effective[2].

Le 27 juillet, il saisit le commissaire général et lui rend compte des mesures qu'il a prises :

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les constatations que j'ai été amené à faire au cours de mon récent parcours de Libreville à la Sangha en ce qui concerne l'intrusion en territoire français et dans la zone de concession octroyée à la Société N'Goko Sangha, en particulier d'un certain nombre de firmes du Cameroun (allemandes et anglaises) pour le plus grand détriment de nos intérêts commerciaux.

Bien que n'ayant aucune attache avec l'administration locale, j'ai estimé néanmoins pouvoir et devoir prendre les mesures de circonstance pour mettre un terme à une contravention flagrante et refouler au nord de la frontière les commerçants indélicats qui nous ont gravement lésés depuis plusieurs années, en se livrant à l'exploitation intensive d'une contrée particulièrement riche en caoutchouc et en ivoire.

1. L'absolue authenticité du témoignage du capitaine Cottes a été reconnue par la Commission du budget, le 10 février 1911. Voir ci-dessous page 337.

2. Le président de la mission Sud-Cameroun au lieutenant gouverneur du Gabon.

Le schéma ci-joint montrera d'un coup d'œil les progrès de l'intrusion étrangère et sur mon simple parcours, la densité des comptoirs poursuivant hâtivement ce commerce lucratif, qui escomptait encore la bonne période avant les grandes pluies puisque les opérations de la commission de délimitation n'étaient attendues que venant de l'Est et laissaient encore le temps d'espérer de beaux bénéfices.

L'exode vers le nord de tout ce personnel étranger a amené dans la région un grand soulagement, car les populations terrorisées par les échos arrivant d'Elobowa des mêmes répressions habituelles aux pays allemands, se voyaient journellement en butte aux exigences des traitants ou porteurs continuellement en mouvement [1].

Quelques mois plus tard, dans un rapport au ministre des Colonies, le Président de la mission française résume ces constatations (9 mai 1907) :

1° *A Angoun.*

C'est à Angoun que j'ai rencontré la première factorerie allemande de la Hamburg Africa Gesellschaft, dirigée par M. Schraeder.

Depuis plusieurs jours déjà, j'étais entré en contact avec les petits groupements de traitants noirs du littoral, relevant de cet agent, et je les avais invités à se replier vers le nord....

Il est à noter qu'au moment de mon arrivée, M. Schraeder suivant l'aveu qu'il me fit, était sur le point de transférer sa factorerie d'Angoun sur la rivière Lara, à plus de 100 *kilomètres au sud de la frontière...*

2° *A Minvoul* :

Ayant assuré le refoulement de la *vague* étrangère, j'entrai en relations avec un groupe important de commerçants étrangers.

Or, en 1905, le capitaine allemand Foerster avait constaté la situation de Minvoul en territoire français. Les agents de la factorerie avaient aussi connaissance de ce fait.

3° *Entre N'Tem et l'Aïna* (*Haut-Ivindo*) :

Je trouvai un certain nombre de traitants indigènes ressortissant aux factoreries installées au nord...

1. Le président de la mission Sud-Cameroun au commissaire général du Congo.

4° *Nota* :

Le trafic commercial auquel se livraient les étrangers nécessitait pour les factoreries entre le N'Tem et le Woleu environ 500 porteurs, sillonnant continuellement le pays et pour le groupe du N'Tem et de l'Aïna plusieurs milliers.

5° *Conclusion* :

Le préjudice causé aux intérêts des compagnies françaises est indéniable.

La forêt a été bien souvent abimée, les arbres et les lianes à caoutchouc saignés et coupés sans précaution, dans la poursuite d'une récolte intensive et rapide, sont en bien des régions perdus définitivement. Quelle est la valeur du dommage ? Elle est bien difficile, sinon impossible à préciser. Mais elle est considérable.

Il ne saurait donc faire aucun doute que ces sociétés ont subi un grand préjudice [1].

Notons d'autre part que, sur le chiffre de ces dommages, les rapports des fonctionnaires concordent avec les documents allemands cités plus haut. Ces documents permettaient d'évaluer la perte annuelle — perte de produits pour les concessionnaires, perte de taxes pour l'État français — à 700 tonnes de caoutchouc par an. De son côté, le capitaine Cottes disait le 26 août 1906 :

J'ai trouvé à Minvoul 80 tonnes de caoutchouc réalisé. A mon avis, les maisons allemandes ont, en l'espace de quelque temps, sorti de cette région, de 3 à 400 tonnes de caoutchouc.

Rien de plus naturel au surplus dans un pays dont ses premiers explorateurs évaluaient la récolte annuelle à 1.000 tonnes [2] et que le capitaine Cottes qualifiait dans un de ses rapports « merveilleux pays caoutchoutier ».

Il faut ajouter enfin que le dommage causé au commerce français et à l'État français portait non seulement

1. Le président de la mission Sud-Cameroun au ministre des Colonies.

2. Voir notamment les rapports du Père Trilles, de M. Lesieur et de M. Fondère.

sur le passé, mais encore sur l'avenir. Les Allemands, conscients de la précarité de leur exploitation, la conduisaient sans souci du lendemain. Au lieu de saigner les lianes à caoutchouc, ils les coupaient, obtenant ainsi plus de caoutchouc, mais tuant pour dix ans la production. On se souvient que, le 21 février 1905, un agent allemand, M. Lessner, écrivait à M. Buhbe à Minvoul :

La situation ne durera pas longtemps ; profitez du moment et ramassez tout ce que vous pourrez [1].

Le 22 décembre 1906, le docteur Gravot, chargé spécialement dans la mission Cottes de l'étude des questions caoutchoutières, écrit :

La région est encore très riche en caoutchouc, mais cette richesse ne tardera pas à disparaître, étant donné que les indigènes coupent toutes les lianes, sans souci de l'avenir, employant ainsi la méthode préconisée par de nombreux commerçants allemands [2].

Le 1er juillet 1907, le docteur Gravot dit qu'il a vu le ravage considérable fait par les Allemands. Le 25 janvier 1908, le même docteur écrit :

Les agents des factoreries étrangères laissent toute liberté aux indigènes de couper les arbres à caoutchouc, de manière à recueillir le plus de produits possibles et à réaliser un maximum de bénéfices pendant leur séjour colonial [3].

De son côté le 9 mai 1907, le capitaine Cottes écrit à M. Milliès-Lacroix :

La forêt a été bien souvent abimée et la valeur du dommage est considérable [4].

1. Commission du budget, 19 décembre 1910.
2. Le médecin major Gravot au capitaine Cottes.
3. Le même au même.
4. Le capitaine Cottes au ministre des Colonies.

Dans tout ce territoire occupé et dévasté par eux, les Allemands se comportaient en véritables souverains :

La factorerie de la Hamburg Africa Gesellschaft à Minvoul disposait d'une sauvegarde de quatre hommes (de la *Schutz truppe* ou force armée régulière) détachée de la station allemande d'Ebolowa.

J'ai constaté leur présence dès mon arrivée le 25 mai dernier. M. le Capitaine Foerster avait déjà, il y a un an, au cours de la mission officieuse qu'il exécuta huit mois durant sur la frontière Sud-Cameroun pour préparer les opérations actuelles, constaté la situation de Minvoul en territoire français ; les agents de la factorerie avaient aussi connaissance de ces faits, comme ils nous l'ont déclaré.

Il est aussi à signaler que l'autorité militaire allemande exécutait normalement des réquisitions de vivres (manioc, bananes, cabris) tant dans toute la contrée que jusqu'à Bibé (à un jour au sud du N'Tem) tant pour l'effectif de Minvoul (antérieurement d'une dizaine d'hommes) que pour les troupes concentrées autour d'Elobowa, et constituées en colonnes pour les opérations en pays dzimous [1].

Le 31 août, nouvelle confirmation de cet exercice en territoire français de la souveraineté allemande :

Je puis signaler que les *agents de la Hamburg Africa Gesellschat rencontrés à Angoun et Minvoul exerçaient quasiment des droits de suzeraineté dans la contrée environnant leurs factoreries, réglant les affaires de justice entre indigènes, prenant des porteurs, etc... Il en était de même partout où les représentants des autres firmes opéraient.*

Au village de Bibé (trois jours au sud-ouest de Minvoul) au sud du N'Tem, le chef m'a signalé avoir obtempéré comme les autres villages de la contrée, *à des réquisitions* (*non payées*) de *vivres*, *moutons*, etc.., exécutées en mai ou juin 1905 par un détachement d'une quinzaine d'hommes de la *Schutz truppe*, venu du N'Tem, où alors se trouvait un capitaine allemand (vraisemblablement M. Foerster) qui, en effet, exécutait la mission officieuse dont j'ai précédemment parlé [2].

1. Le capitaine Cottes au commissaire général du Congo 27 juillet 1906.
2. Le même au lieutenant gouverneur du Gabon, 31 août 1906.

Sur cet envahissement de la colonie française tout le monde est d'accord. D'abord les fonctionnaires et en premier lieu le commissaire général :

Nº 99. — Capitaine Cottes à Brazzaville me communique les renseignements suivants : *Il a fait évacuer plus de* 35 *factoreries allemandes installées en territoire français*, abondamment pourvues de marchandises [1].

Le commissaire général par intérim Fourneau précise le 4 août 1906 par un nouveau télégramme :

Au cours de son voyage de Libreville à la Sangha par le Haut-Congo, M. le capitaine Cottes, président de la Commission française de délimitation du sud Cameroun, vient de constater que les maisons allemandes et anglaises de la colonie voisine occupent en territoire français un très grand nombre de points dans la concession octroyée à la Société de la N'Goko Sangha, par leurs postes, factoreries ou firmes.

Une série de documents joints à cette communication, lettres, déclarations, schémas cartographiques, vous montrera que cette occupation inadmissible de notre colonie s'est développée dans des proportions très préjudiciables à nos intérêts [2].

Le lieutenant-gouverneur du Gabon n'est pas moins net le 7 septembre suivant et constate que l'administration française était incapable d'occuper la frontière.

La zone voisine de nos frontières du nord a été soumise à un véritable envahissement, non seulement de la part du commerce allemand, mais encore de celle des autorités coloniales du sud-Cameroun proprement dites.

Ces contestations officielles du président de la commission de délimitation, sont venues confirmer d'une façon saisissante certaines plaintes formulées par des représentants de la société du Haut-Ogoué et de la compagnie de la N'Goko-Sangha à la suite de leurs premières tentatives de pénétration commerciale

1. Le commissaire général au ministre. 24 juillet 1906.
2. Le même au même.

sur le Haut-Ivindo ou Aïna et qui avaient d'autant plus ému l'administration locale que les moyens dont elle disposait au cours de ces dernières années ne lui permettaient pas d'entreprendre l'exploration et l'occupation méthodique des territoires situés à l'ouest de la concession accordée en 1905 à la Compagnie, la N'Goko Sangha [1].

Après les fonctionnaires de la colonie, les membres du Gouvernement. Le ministre des Colonies reconnaît, lui aussi, la violation continue de notre frontière. Voici le témoignage de M. Milliès-Lacroix :

Il est certain que les Allemands ont établi des factoreries sur le territoire de la colonie du Gabon. Il est certain que les traitants noirs se sont infiltrés dans les régions concédées à la compagnie, y ont fait des actes de commerce dont ils ont fait bénéficier les factoreries allemandes [2]. Il n'est pas douteux que la compagnie a pu constater l'emploi de procédés destructifs et notamment l'abattage de tous les arbres à caoutchouc [3].

Le ministre des Affaires étrangères confirme :

Il est certain qu'il y a eu dommage. S'il n'y avait pas eu dommage, le ministère des Colonies ne m'aurait pas constamment harcelé pour que je soumette à Berlin les réclamations de la compagnie.

Comment aurais-je pu réclamer pour une compagnie française si elle n'avait pas subi des dommages et comment le ministère des Colonies pourrait-il soutenir à un moment quelconque que ces dommages n'avaient pas été subis et ne devaient pas être réparés, s'il me demandait d'intervenir auprès du gouvernement allemand pour obtenir des dédommagements ?

Il est avéré que les traitants allemands ont commis sur le territoire français et à une grande distance de la frontière, des abus dont la compagnie française N'Goko Sangha a éprouvé un dommage certain et considérable. C'est au point que les incursions

1. Le lieutenant Gouverneur du Gabon à l'administrateur Weber.
2. Commission des Affaires extérieures, sténographie du 29 juin 1908.
3. Mémoire de M. Milliès-Lacroix du 20 avril 1909.

de ces traitants ont traversé de part en part l'énorme territoire concédé à la compagnie française et atteint au sud le poste de Rebulard, situé sur le domaine concédé à une autre compagnie, la société du Haut-Ogoué.

En 1908, la commission des Affaires extérieures et coloniales de la Chambre des députés, après une minutieuse étude ae la question, décrit longuement cet extraordinaire état de choses. Le 29 avril 1910, le premier président de la Cour des comptes appelé par le Gouvernement à évaluer les pertes de nos nationaux, conclut dans sa décision :

Considérant que des dossiers établis, tant par la Compagnie de la N'Goko-Sangha, que par l'administration, il résulte, que pendant toute cette période de temps, les empiètements des commerçants étrangers sur le territoire de la compagnie ont été certains, permanents et importants, que ces commerçants avaient établi de nombreuses factoreries sur la concession de la compagnie.

Enfin, en 1911, la commission du budget a dû, par l'organe d'un rapporteur nettement hostile au Congo, reconnaître la réalité de ces faits affligeants. On lit, en effet, dans le rapport de M. Viollette, la mention « dont acte » en face de l'affirmation suivante d'un des témoins entendus :

Il n'est pas contesté qu'en 1905 et en 1906, plus de 35 factoreries étrangères étaient installées sur le territoire de la N'Goko Sangha [2].

Il va de soi que les troubles ainsi constatés lésaient gravement les intérêts des concessionnaires français, mais ils lésaient non moins gravement les droits et l'autorité

1. Commission des Affaires extérieures, 1er juillet 1906.
2. Rapport Viollette, annexes.

de l'État français et ce point de vue, qu'on a laissé dans l'ombre, est le seul qui doive, ici, retenir notre attention. Quand les ministres disaient : « Le dommage n'est pas douteux », ils visaient le dommage incontestable subi par le concessionnaire, mis par l'inoccupation française et par l'occupation étrangère dans l'impossibilité d'exploiter les territoires dont le gouvernement français lui avait assuré « la jouissance exclusive et le privilège d'être seul à en recueillir les fruits [1]. » Mais que dire du dommage matériel et moral subi par la France elle-même, du navrant aveu d'impuissance que cette situation révélait, des préjudices de toutes sortes qu'elle avait pour conséquence? De cela, le gouvernement ne parlait pas. Les fonctionnaires de la colonie cependant l'avaient averti.

Dès le 27 juillet 1906, le capitaine Cottes avait écrit :

Les constatations, — que m'a permis de faire inopinément un grand mouvement tournant, dont le but était de percerle mystère dont s'enveloppait mon collègue allemand sur toute la section de la frontière à l'ouest de l'Ivindo mystère qui présageait même un arrêt des opérations de délimitation, dans le but patent maintenant de couvrir les opérations commerciales en cours et non liquidées encore, — ces constatations peuvent être mises à profit par l'administration pour poursuivre auprès des firmes mises en cause les réparations légitimes qui nous reviennent [2].

Le 8 août 1906, le commissaire général du Congo conviait de nouveau le Gouvernement à prendre en main la défense de l'ordre public et des droits de l'État :

Je tenais à vous rendre compte tout de suite de ces faits, car cette constatation de M. le capitaine Cottes doit nous permettre de revendiquer ultérieurement auprès des autorités allemandes des

1. Voir ci-dessus page 167.
2. Le capitaine Cottes au Commissaire général du Congo.

indemnités pour commerce des produits domaniaux faits dans un territoire concédé à la Société de la N'Goko-Sangha (indemnités à la société) et ensuite pour le commerce dans des régions appartenant à la colonie du Congo français, propriétaire des terres et biens vacants dans la période antérieure à celle de la cession de cette zone à la Compagnie concessionnaire.

D'autre part, il y a lieu de réclamer aussi de légitimes réparations pour introduction et trafic de marchandises n'ayant pas acquitté de droits de douane, ces mêmes marchandises ayant payé à leur entrée dans le territoire allemand pour enrichir le budget de la colonie voisine à nos dépens.

Il faut encore tenir compte dans ces évaluations de levées d'impôt dans le pays, réquisitions de toute nature pour le portage, le pagayage, le ravitaillement en vivres, etc... [1]

Il y avait donc à sauvegarder, à côté des droits privés, des droits publics. Pour la défense des uns et des autres, deux moyens : des mesures locales, des mesures générales, les unes incombant au ministère des Colonies, les autres au ministère des Affaires étrangères, les premières comportant des actes immédiats et complets d'occupation, les autres des revendications diplomatiques pressantes et soutenues. De ces deux séries de mesures, ni les unes, ni les autres n'ont été prises. La situation intolérable, qui vient d'être décrite, intolérable pour nos colons, intolérable plus encore pour la colonie, a été supportée pendant des mois, après qu'elle avait été dévoilée, détaillée, contrôlée par des rapports officiels tous concordants. La crainte des difficultés, la phobie de l'action, l'épouvante de mériter les attaques de M. Jaurès en défendant, avec la frontière française, l'argent français, ont maintenu nos ministres dans l'abstention. Et sans doute, pensait-on qu'ainsi la question s'éteindrait d'elle-

1. Le commissaire général du Congo au ministre des Colonies.

même. Mais la logique a des revanches que la faiblesse ne prévoit pas.

Par suite de cette faiblesse, les Allemands de 1899 à 1908 avaient pu, sans obstacle, occuper le territoire français à plus de 100 kilomètres au sud de la frontière, exploiter, organiser, administrer tout le pays, inventorier ses richesses, apprécier ses ressources. Nous avions, par notre inertie, notre indifférence, notre négligence, éveillé toutes les convoitises, justifié toutes les espérances de concurrents avisés, laissé prendre à l'Allemagne une hypothèque de fait, ouvert la voie aux exigences qui bientôt allaient se manifester. Car, notons-le, c'est au mois de janvier 1905 que M. de Kuhlmann, conseiller de la légation d'Allemagne à Tanger, disait à son collègue français M. de Cherisey :

— Donnez-nous la liberté économique au Maroc et des avantages territoriaux au Congo : le Maroc sera à vous politiquement [1].

III

L'INERTIE FRANÇAISE

L'inertie du gouvernement français s'est manifestée pendant trois ans, tant au Congo qu'à Paris, avec une ingéniosité qui, mise au service de l'action, eût donné d'excellents résultats.

Au début de 1905, le gouvernement s'était préoccupé non point de défendre les droits de la France, mais

1. Voir ci-dessous page 438.

d'apaiser les réclamations de la compagnie concessionnaire, en augmentant la concession de celle-ci. Il n'avait pas jugé qu'il fût possible d'invoquer contre elle la clause du cahier des charges qui exclut tout droit à indemnité pour faits de guerre, révolte des indigènes et insécurité. En effet, l'occupation constante et paisible par une puissance étrangère de territoires français non occupés par la France ne rentrait manifestement dans aucun de ces trois cas. En conséquence, le cabinet présidé par M. Rouvier avait, le 30 mars 1905, moyennant le retrait des recours introduits par la compagnie devant le Conseil d'État, négocié avec elle un arrangement que M. Pichon a résumé en ces termes :

Un arrangement intervint entre le gouvernement et la Compagnie de la N'Goko-Sangha pour obtenir, tout au moins, le retrait des deux recours en indemnité formés par elle devant le Conseil d'État.

Il consentit à la compagnie, par un décret du 30 mars 1905, une nouvelle concession territoriale.

Il s'engageait à ne réclamer aucune redevance pour cette concession nouvelle pendant dix ans.

Il acceptait également d'accorder à la compagnie, à l'est et au sud de ses deux concessions primitives, certaines rectifications de limites [1].

Est-il besoin de signaler que cette transaction ne constituait à aucun degré, du point de vue du droit public, une mesure de protection efficace, du point de vue du droit privé, une réparation des faits postérieurs à sa conclusion et signalés en 1906 par tous les fonctionnaires de la colonie ? Pour répondre à ce double devoir, il était indispensable de procéder à l'occupation du Congo, conformément aux propositions du capitaine Cottes et de récla-

1. Sénat 5 juin 1911.

mer à l'Allemagne les satisfactions dues par elle aussi bien à l'État français qu'aux concessionnaires français.

En ce qui concerne l'occupation de la frontière, le capitaine Cottes avait, en effet, précisé clairement le devoir du Gouvernement. Il écrivait le 25 mai 1906 au lieutenant gouverneur du Gabon.

Je compte en juillet ou août prochain qu'il me sera possible de descendre à Brazzaville et à Libreville (pour revenir ensuite sur le T'Nem par Kribi au N. de Campo) afin de m'entretenir avec le commissaire général et avec vous de l'ensemble des mesures qui s'imposent pour l'occupation effective *qui ne saurait être retardée sans atteinte grave à notre prestige vis-à-vis d'une population habituée au commerce immédiat et continuel des Allemands* [1].

Le 19 novembre, nouvelle instance du président de la commission qui établit tout un plan d'occupation.

J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur la responsabilité grave que l'administration locale s'expose actuellement à encourir. Le fait de ne pas faire procéder à une occupation immédiate de la frontière, déterminée contradictoirement laisse la porte ouverte à des réclamations des sociétés concessionnaires, car les comptoirs étrangers en bordure de notre territoire (qui ont en suspens des intérêts considérables dans tout le Gabon nord) sont sur le point de reprendre leurs errements d'antan.

Les propositions concernant la création de deux cercles frontières occupés chacun par une compagnie de tirailleurs, que je soumis à M. le Commissaire général (et dont il voulut bien vous faire part qu'elles avaient son approbation) me paraissent strictement indispensables [2].

A la commission sénatoriale, M. Milliès-Lacroix a soutenu que, dès 1907, le plan d'occupation du président de la mission de délimitation avait été réalisé. Il se peut

1. Le capitaine Cottes au lieutenant gouverneur du Gabon.
2. Le même au même.

que telle ait été l'intention du ministre. Déjà son prédécesseur, M. Georges Leygues, avait écrit le 20 août 1906 :

J'ai donné au commissaire général les instructions précises en vue d'assurer le respect de nos droits et de nos intérêts [1].

Mais, devant l'histoire, les intentions ne comptent pas et les actes seuls doivent être considérés. Or les documents officiels établissent que l'occupation, qui aurait dû être complète et immédiate, a été incomplète et tardive, et qu'après comme avant la mission de 1906, — et ce, pendant plusieurs années, — le Congo français est resté ouvert aux incursions étrangères. Cette situation, signalée avec insistance par la compagnie concessionnaire, a été constatée par les fonctionnaires de tout ordre et de tout grade.

Le 28 octobre 1907, le lieutenant-colonel en retraite Weber, administrateur de la région du Woleu-N'Tem, se plaint du manque d'hommes disponibles. Il ajoute :

Les Allemands ont perdu tout scrupule dans leurs agissements [2].

Le 15 octobre 1907, le commandant de cercle Gluck rend compte que, comme auparavant, il a trouvé des Allemands en territoire français. Il en trouvera encore l'année suivante (rapport du 21 mars 1908). Mais il y a plus : le 15 février 1907, le lieutenant-gouverneur du Gabon, M. Cureau, confesse que l'administration ne

1. Le ministre des Colonies au président de la Compagnie N'Goko-Sangha.

2. L'administrateur Weber au directeur de la Compagnie N'Goko-Sangha.

peut pas occuper le Moyen Congo, ce qui serait très utile pour surveiller les Allemands. Il ajoute :

Désirant me mettre à couvert de tout accident possible dans la colonie, je me suis efforcé de démontrer au conseil de gouvernement, faits et chiffres en main, les avantages et le profit d'une occupation intégrale.

Dans un rapport ultérieur, M. Cureau résume ainsi la situation :

Inoccupation complète du pays et liberté entière donnée aux entreprises de nos voisins.

Enfin, en 1908, le 24 avril, un inspecteur du contrôle local, M. Cercus, constate explicitement que le plan d'occupation du début de 1907 n'a pas été exécuté.

Il faut déclarer que le projet d'occupation exposé dans le télégramme du 15 janvier 1907 était le seul possible et que son *abandon* a été une erreur...

M. Weber, pour excuser l'insuffisance des résultats obtenus, s'est retranché derrière la mauvaise volonté ou l'incapacité de certains de ses subordonnés.

Il vaudrait mieux reconnaître qu'il n'a pas disposé immédiatement des moyens appropriés pour mener à bien une telle entreprise...

Il est incontestable que notre occupation effective ne s'est réalisée qu'après plusieurs mois de retard sur les prévisions établies par M. Weber.

La même année, le 22 mai, un inspecteur des Colonies, M. Rheinart, écrit en parlant de la même région :

Cette région est en voie à la fois d'occupation militaire et d'organisation administrative. Rien n'y est encore définitif ni même bien à sa place.

D'ailleurs, le 29 juin 1908, M. Milliès-Lacroix, qui avait déjà reconnu dans une lettre du 9 août 1907 que le programme de janvier n'avait pas été réalisé dans les limites de temps prévues, disait à la commission des Affaires extérieures saisie des réclamations de la compagnie concessionnaire :

J'assurerai (*au futur*) à la compagnie la paisible exploitation de sa concession.

Bref, à l'automne de 1908, rien ou presque rien n'avait été fait. Comme le disait à la Chambre M. Albert Lebrun, ministre des Colonies, « le cinquième à peine de la colonie était occupé ». Comme il le disait un mois plus tard à la commission du Sénat, « après 1909, nous eûmes à déplorer dans ces régions des rencontres qui entraînèrent des blessures et qui indiquent bien que leur état actuel est celui d'un commencement d'occupation ».

Faute de crédits ou faute de volonté, les intentions énoncées au début de 1907 étaient donc, deux ans durant, restées lettre morte. Le Congo français, débarrassé en 1906 par le capitaine Cottes des installations des Allemands, demeurait ouvert à leurs incursions. Le ministère des Colonies semblait considérer cet état de choses d'un point de vue tout privé et se bornait à transmettre au ministère des Affaires étrangères les plaintes des concessionnaires. Qu'une question de souveraineté y fût engagée, il ne semblait pas le soupçonner. La situation lui paraissait de nature à justifier, au profit des concessionnaires, le paiement d'indemnités obtenues des Allemands par la voie diplomatique. Il n'estimait pas en revanche qu'elle imposât à l'État français, vis-à-vis de lui-même, un devoir de sauvegarde et de défense.

L'action diplomatique valait d'ailleurs l'action administrative. Cette action, le ministre des Colonies n'avait jamais cessé d'affirmer qu'elle s'exerçait avec suite et ténacité. Dans une lettre du 2 janvier 1907, le ministre des Colonies écrivait à la compagnie :

> De la réponse que m'a adressée M. le Ministre des Affaires étrangères, il ressort que les négociations relatives à votre réclamation sont poursuivies diplomatiquement et qu'il convient d'en attendre le résultat.

En 1909 encore, il affirmait dans son mémoire d'avril :

> Le gouvernement se devait de défendre les intérêts de ses nationaux auprès du gouvernement étranger qui leur avait causé des préjudices. Il l'a fait antérieurement. Il le fait encore actuellement et il n'a jamais laissé échapper aucune occasion, etc.

Faut-il penser qu'avant de formuler des assurances aussi nettes, le ministre des Colonies eût négligé de se renseigner auprès de son collègue des Affaires étrangères? Faut-il penser que, renseigné, il crût habile d'endormir par ces assurances les inquiétudes de la compagnie concessionnaire? Quoi qu'il en soit, les textes démontrent que ces affirmations étaient contraires à la vérité et que, tandis qu'elles se produisaient, l'action diplomatique, dont elles signalaient la continuité, ne s'exerçait à aucun degré. Et de ce côté-là non plus, nul ne s'avisait qu'autant et plus que les intérêts privés, l'intérêt national fût atteint moralement et matériellement par les empiètements étrangers sur le sol de notre colonie. Cette affaire congolaise apparaissait au quai d'Orsay comme un importun fardeau. On entretenait avec l'Allemagne des relations difficiles que le Maroc suffisait à nourrir de conflits. Fallait-il qu'au Maroc le Congo s'ajoutât? Ce n'est donc qu'à regret et de mauvaise grâce qu'on s'occupait des

« arpents de brousse » envahis indûment par les commerçants allemands et les officiers allemands. Le 31 août 1905 — notez cette date, en pleine crise marocaine, entre l'accord du 8 juillet et celui du 26 septembre, — l'ambassade de France à Berlin transmet purement et simplement à la chancellerie allemande un mémoire que le ministre des Affaires étrangères a reçu de son collègue des Colonies : ce sont les réclamations de la compagnie concessionnaire. Le ministère des Colonies leur fait prendre, parce qu'il les juge justifiées, la voie diplomatique. Mais des revendications de l'État français, pas un mot. Les Allemands répondent la même année par un contre-mémoire : on est à la veille d'Algésiras, ce n'est pas le moment de discuter. Le quai d'Orsay, effectivement, ne reparle plus jamais du mémoire du 31 août 1905. C'est une affaire qui dort et qui dormira toujours. Quand la compagnie concessionnaire la rappelle au ministre, celui-ci répond : « J'agirai si vous voulez, mais je ne réussirai pas. »

La chancellerie allemande est saisie. Je veux bien la presser ; mais vous savez ce que sont des négociations avec la chancellerie allemande comme avec celle de tous les grands pays ; elles sont très longues et très difficiles. On pourra peut-être aboutir à un arbitrage, mais ce sera très long, quels que soient les efforts que je fasse...

Je veux bien continuer de défendre vos réclamations par voie diplomatique, mais ce n'est peut être pas un moment très heureusement choisi, parce qu'en ce moment nous avons des contestations avec l'Allemagne sur la délimitation du Cameroun. L'Allemagne va vous faire attendre probablement et vous dire qu'il faut attendre que la question de frontière soit réglée, car on n'obtient pas de l'Allemagne très facilement des satisfactions de cette nature qui sont sujettes à des contestations... [1]

1. Sténographie de la Commission des Affaires extérieures du 1er juillet 1908. Déclarations de M. Pichon.

En réalité, on ne fit rien. D'abord, comme on négociait des échanges territoriaux en vue de donner au Congo et au Cameroun des limites naturelles, on décida d'attendre que cette négociation fût achevée, avant de reprendre la question des réclamations. Puis, la négociation terminée, — le 15 mai 1909 — on décida de ne plus rien réclamer du tout. C'était au lendemain de l'accord franco-allemand du 8 février. On était en trop bons termes avec l'Allemagne pour défendre contre elle les droits de l'État français et des citoyens français. Ainsi, que les relations fussent mauvaises comme en 1905, ou bonnes comme en 1909, la conclusion était pareille. « Pour ne pas éveiller de polémiques », on s'abstenait dans les deux cas. M. Pichon résumait ainsi, dans une lettre du 10 avril 1910, cette résolution négative :

Le dossier des réclamations de la Compagnie N'Goko-Sangha a été transmis à l'Office impérial des Affaires étrangères de Berlin le 31 août 1905. Le 13 septembre de la même année, un double en a été remis à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris. Puis les gouvernements français et allemand ont décidé d'envoyer des missions pour délimiter le Congo francais et le Cameroun : mon département a estimé que toute nouvelle action diplomatique en faveur de la Compagnie N'Goko-Sangha devait, en tout état de cause, être suspendue jusqu'à la fin de cette délimitation.

Les travaux d'abornement ayant été terminés au mois de décembre 1908, le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Colonies ont examiné, au début de l'année 1909, la question de savoir s'il convenait de saisir de nouveau le gouvernement impérial des réclamations de la société française.

Or, le 15 mai 1909, j'ai eu l'occasion de m'entretenir de ces réclamations avec le chargé d'affaires d'Allemagne à Paris. De cette conversation il est résulté « que la transmission à l'Office impérial des Affaires étrangères du dossier des réclamations de la compagnie ne pourrait avoir d'autre effet que de réveiller inutilement les polémiques alors apaisées ». Dès lors, aucune action diplomatique n'a plus été exercée à ce sujet.

On faisait même plus que de s'abstenir. On imposait aux tiers l'abstention. Découragés d'espérer une action gouvernementale qui ne se produisait jamais, ni au Congo, ni à Berlin, les concessionnaires français, en 1907, avaient entrepris de soutenir leurs droits devant les tribunaux de Hambourg. A dire vrai, le ministère des Colonies n'avait rien fait pour fortifier cette action. On a vu combien de rapports et combien précis lui étaient parvenus sur les faits imputés aux Allemands. La communication à la compagnie de ces documents était pour elle la condition nécessaire du succès des revendications que, d'après le ministre des Colonies, elle devait adresser à l'Allemagne, soit par la voie judiciaire, soit par la voie diplomatique. Or ces rapports sont demeurés secrets jusqu'en 1910. Ils n'ont été transmis ni à la compagnie, ni au ministère des Affaires étrangères. Bien plus, dans sa correspondance avec la compagnie, le ministre des Colonies qui, muni des rapports du capitaine Cottes, des lieutenants gouverneurs et gouverneurs généraux, ne peut conserver aucun doute sur la réalité et sur l'étendue des empiètements commis par les Allemands, paraît surtout désireux d'atténuer et même de masquer ces empiètements. Le 21 novembre 1906 il écrit :

Vous avez cru devoir appeler mon attention sur le trouble qu'aurait apporté à l'exploitation de votre concession la présence d'établissements étrangers.

Le 7 janvier 1907, il se borne à dire :

Le capitaine Cottes indique qu'il a été amené à certaines constatations en ce qui concerne l'intrusion en territoire français et dans le territoire de la N'Goko-Sangha en particulier d'un certain nombre de maisons allemandes et anglaises.

Le 27 janvier 1907, il emploie, pour définir la situation un curieux euphémisme et parle, non des dommages subis par la compagnie mais de la « situation spéciale résultant pour la société de son voisinage avec le Cameroun ». Enfin, le 12 octobre 1909, le ministre écrit : « Les dommages que vous auriez éprouvés. » On passait ainsi du terrain des réalités sur celui des hypothèses, comme si l'on eût perdu tout souvenir des constatations décisives des fonctionnaires de la colonie.

Un procès engagé sur cette base volontairement affaiblie n'eût eu que peu de chances de réussir. Mais ce procès même, que le ministère des Colonies prenait si peu de soin de nourrir, le ministre des Affaires étrangères, le trouvant encore trop audacieux, se réservait de l'interdire : car les « mêmes polémiques pouvaient en résulter que d'une réclamation diplomatique ». M. Pichon donna donc à nos compatriotes l'avis très net de ne pas poursuivre leur instance. Pourquoi ? Pour deux raisons, dont l'une était mauvaise et l'autre contestable. La première était la suivante :

J'ai dit à la compagnie : « Il faut que vous choisissiez entre la voie diplomatique et la voie judiciaire ; vous ne pouvez pas en même temps recourir aux deux. Eh bien, la procédure à laquelle vous voulez recourir, qui vous conduirait devant un tribunal allemand a encore moins de chances que la voie diplomatique. »

M. Gavini. — Il y avait un procès engagé à Hambourg ?

M. le Ministre. — Oui...

Quand on m'a consulté sur ce procès, j'ai répondu que c'était une procédure qui avait peu de chances d'aboutir, parce que je ne croyais pas qu'un tribunal allemand donnerait raison à une compagnie française [1].

1. Sténographie de la Commission des Affaires extérieures du 1er juillet 1908. Déclarations de M. Pichon.

Mauvaise raison, est-il besoin de le noter, puisque l'action diplomatique, que le procès, d'après le ministre, risquait d'affaiblir, ne s'était jamais exercée, ne devait jamais s'exercer. La seconde raison, sans être plus décisive, était plus véridique :

Je ne crois pas qu'en ce moment ce soit une bonne chose (on a parlé de « patriotisme », je n'ai pas employé ce mot) d'engager un procès devant un tribunal allemand pour une contestation de cette nature. Nous étions en pleine contestation avec l'Allemagne. Un procès de plus me paraissait devoir être évité [1].

Le procès fut donc abandonné et les choses demeurèrent en l'état. Elles y seraient demeurées éternellement si, après s'être adressés vainement au pouvoir exécutif, les intérêts particuliers lésés, dont le gouvernement ne prenait pas plus de souci que de ses intérêts propres, ne s'étaient, par voie de pétition, retournés vers le parlement.

Quand la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés, saisie de cette pétition, l'examina à l'occasion du traité franco-allemand du 8 avril 1908, elle ressentit une telle surprise, qu'elle voulut immédiatement entendre les deux ministres intéressés, Du ministre des Colonies, elle apprit que les faits produits à la charge des Allemands étaient incontestables. mais que l'administration coloniale se refusait à en accepter la responsabilité et entendait que la question se résolût au moyen d'une action diplomatique. Du ministre des Affaires étrangères, elle apprit que cette action n'avait pas été exercée, ne le serait vraisemblablement pas et que le procès de Hambourg avait été

1. Sténographie de la Commission des Affaires extérieures du 1er juillet 1908. Déclarations de M. Pichon.

arrêté. A aucun moment, dans ces deux séances, les membres du Gouvernement ne parurent envisager l'affaire du point de vue de l'ordre public : c'était pour eux une réclamation privée et rien de plus. En outre, M. Pichon se déclarait partisan de la solution qu'écartait énergiquement M. Milliès-Lacroix, c'est à savoir de l'indemnisation de nos compatriotes par la France même :

Quant à moi, j'avais toujours été pour la procédure d'entente de la Compagnie avec le ministère des Colonies.

M. Hubert. — Naturellement....

M. le Ministre. — Évidemment. Cela m'enlevait une difficulté. Je le reconnais.....

On pouvait penser que c'était la meilleure façon de régler la question....

J'ai donc dit au représentant de la Compagnie N'Goko-Sangha : Il me semble que si réellement vous avez subi des dommages, — et cela me paraît incontestable, — je le répète, en vous adressant au ministère des Colonies pous pourriez peut-être obtenir certaines satisfactions. [1]

A la Chambre, en 1911, M. Paul Deschanel, président de la commission des Affaires extérieures, a résumé en ces termes l'impression produite par cette double audition :

Donc l'affaire se présentait ainsi devant la commission :

1° Le ministre des Colonies, qui possédait à fond tout le dossier et qui avait eu sous les yeux les rapports des gouverneurs, le ministre des Affaires étrangères et le directeur des Affaires politiques étaient d'accord pour déclarer qu'il y avait eu dommage, mais sans pouvoir en préciser l'étendue.

2° Le ministre des Affaires étrangères renvoyait la solution de l'affaire au ministère des Colonies et le ministre des Colonies

1. Sténographie de la Commission des Affaires extérieures du 1er juillet 1908. Déclarations de M. Pichon.

en renvoyait la solution au ministère des Affaires étrangères. (*Sourires*).

3° Le ministère des Affaires étrangères avait conseillé à la compagnie de ne pas plaider devant les tribunaux allemands.

4° Les négociations diplomatiques étaient restées en suspens pendant trois ans, et le gouvernement ne paraissait pas désireux de les reprendre. [1]

A la commission même, M. Deschanel avait répondu à M. Pichon :

Ce qui nous préoccupe, c'est qu'on n'a pas encore, à l'heure qu'il est, l'air de savoir si c'est aux Colonies ou aux Affaires étrangères de résoudre la question.....

Va-t-on indéfiniment se renvoyer la balle d'un ministère à l'autre ? [2]

Une sous-commission fut alors désignée. Elle déposa en décembre 1908 un long rapport et, à l'unanimité des vingt-trois membres présents, la commission des affaires extérieures adopta les conclusions du rapport libellées ainsi qu'il suit :

Il y a dans cette affaire un ensemble de faits qui sont clairement établis à la lumière de nombreux témoignages, il y a aussi l'apathie, l'inertie, l'impuissance administrative et gouvernementale ; dès lors le principe de la réclamation devient justifié.

La solution contraire, se désintéressant du sort de nos nationaux, aurait d'ailleurs les effets les plus déplorables dans le milieu financier où évoluent les compagnies coloniales en général et la Compagnie N'Goko-Sangha en particulier.

La commission des Affaires extérieures et coloniales, en examinant cette pétition, n'a pas voulu qu'il en soit ainsi. Elle a voulu qu'on puisse dire, quand nos nationaux sont spoliés, qu'ils sont toujours désintéressés, d'une façon ou d'une autre.

Le gouvernement ne pourra pas ne pas être de cet avis. Il ne

1. Chambre des députés, 5 avril 1911.
2. Commission des Affaires extérieures, sténographie du 1er juillet 1908.

s'agit pas de savoir à quel ministre incombe la responsabilité de ce dédommagement, ni si elle doit être partagée entre le département des Affaires étrangères et celui des Colonies. La question est tout autre ; cette affaire intéresse le gouvernement tout entier. Il y a là une question de haute justice qui prime tout.

Nous ajouterons, en outre, que la situation géographique de la N'Goko-Sangha, le long de la frontière du Cameroun, est unique et que les événements qui se sont accomplis dans sa concession sont heureusement spéciaux à cette compagnie. Il n'est donc pas à craindre que d'autres concessionnaires s'autorisent comme d'un précédent de la solution admise par la commission pour venir présenter des demandes analogues.

Pour ces différents motifs, il nous a paru juste d'admettre, en faveur de la N'Goko Sangha, le principe d'une indemnité pécuniaire importante destinée à compenser les pertes qu'elle a pu subir depuis 1905 dans la jouissance de sa concession.

Au cas où on viendrait à décider que le paiement de l'indemnité dont le montant reste à déterminer serait supporté par la colonie, il y a lieu d'observer qu'il n'en résulterait pas pour elle une charge trop lourde.

En effet, l'intérêt d'une somme de 2.500.000 francs, par exemple, à 4 %, représente une somme d'environ 100.000 francs. Par conséquent, si une indemnité voisine de ce chiffre était payée par le budget local du Congo à la N'Goko-Sangha, c'est 100.000 francs environ que le budget perdra.

Par ces motifs,

La commission des Affaires extérieures et coloniales vous propose :

En admettant le principe d'une indemnité pécuniaire à accorder à la N'Goko-Sangha, en réparation des préjudices subis par elle depuis 1905 au Congo, d'inviter le gouvernement à la réaliser dans les conditions les plus équitables, soit directement, soit par voie d'arbitrage.

Depuis lors, à diverses reprises, la commission demanda au Gouvernement quelle suite il entendait donner à sa décision. M. Pichon a rappelé ces demandes dans les termes suivants :

Le 25 décembre 1908, j'ai reçu de M. Paul Deschanel, président

de la commission des Affaires extérieures et coloniales, une lettre ainsi conçue :

« J'ai l'honneur de vous adresser ci-inclus une copie du vœu qui a été émis à l'unanimité par la commission des Affaires extérieures et coloniales au sujet des réclamations formulées par la Compagnie N'Goko-Sangha.

» Le rapport de la sous-commission chargée d'examiner l'affaire sera envoyé d'autre part incessamment à M. le Ministre des Colonies. »

A cette lettre était jointe la note suivante, résumant l'opinion de la commission des Affaires extérieures et coloniales :

« La commission des Affaires extérieures et coloniales, conformément aux conclusions du rapport de la sous-commission qu'elle a nommée pour examiner en détail les griefs énumérés dans une pétition, par la Compagnie N'Goko-Sangha, ainsi que les pièces présentées à l'appui, estime qu'une indemnité est due à cette compagnie.

» Elle compte sur le gouvernement, et plus particulièrement sur les ministres des Colonies, des Affaires étrangères et des Finances pour rechercher le moyen d'assurer, dans un bref délai, à la Compagnie N'Goko-Sangha le paiement de l'indemnité à laquelle celle-ci a droit. »

Le 20 février 1909, je recevais de M. Paul Deschanel, une nouvelle lettre écrite au nom de la commission et me transmettant de nouvelles plaintes de la Compagnie ; voici cette lettre :

« J'ai l'honneur de vous communiquer, à toutes fins utiles, les deux lettres ci-jointes qui m'ont été adressées par l'administrateur délégué de la Compagnie N'Goko-Sangha. »

Le 14 mai 1909, je recevais de M. le Président de la Commission une nouvelle lettre relative aux conditions d'exécution du traité de délimitation qui, d'après la Compagnie, causait à celle-ci de nouveaux dommages. M. Deschanel m'écrivait :

« J'ai l'honneur de vous communiquer une lettre et une note de la Compagnie N'Goko-Sangha, sur la mise à exécution du traité du 18 avril 1908. Je vous serais reconnaissant de vouloir bien me faire connaître les mesures que le gouvernement compte prendre à cet égard. »

Le 15 mai 1909, je recevais encore du président de la commission des Affaires extérieures et coloniales, une nouvelle lettre ainsi conçue :

« La commission des Affaires extérieures me charge d'avoir

l'honneur de vous demander où en sont les négociations que le département devait entamer au sujet des réclamations de la Compagnie N'Goko-Sangha. Je vous serais obligé de vouloir bien me mettre en mesure de lui donner une réponse. »[1]

La situation, au début de 1909, était donc la suivante. De 1900 à 1908, une notable partie du Congo français n'étant pas occupée avait été envahie économiquement, administrativement, voire même militairement par les Allemands du Cameroun. Les mesures locales annoncées au début de 1907 n'avaient pas été réalisées et, de l'aveu même du ministre, en 1908, « un cinquième seulement de la colonie était occupé ». Cette situation avait porté atteinte à la fois aux droits des concessionnaires et aux droits de l'État français. Pour défendre les seconds, dont la charge lui incombait, le gouvernement n'avait rien fait. Pour défendre les premiers, il souhaitait également ne rien faire. Les Colonies disaient : « Cela regarde les Affaires étrangères. » Les Affaires étrangères répondaient : « Je ne veux pas m'en occuper. » Cette situation se serait prolongée sans terme, si le parlement, saisi, non point par l'État des griefs d'ordre public qu'on continuait à négliger, mais par les concessionnaires des griefs d'ordre privé qui protestaient contre cette négligence, n'avait dit aux deux ministères : « J'ignore vos querelles de département à département. Je ne retiens que votre accord sur la réalité du dommage et, puisque vous n'êtes pas en mesure d'obtenir des étrangers la réparation de ce dommage; puisque déjà en 1905 vous avez indemnisé directement un dommage identique, je requiers cette réparation, non de tel ou de tel ministre, mais du gouvernement français. »

1. Sénat 5 juin 1911.

Situation embarrassante pour ledit gouvernement, embarrassante notamment pour le ministre des Affaires étrangères. Obtenir que le ministre des Colonies changeât d'avis, c'était difficile ; que la commission des Affaires extérieures se déjugeât, c'était impossible. Il fallait, pour dénouer l'imbroglio qu'avait tramé notre impuissance soit à occuper le Congo, soit à défendre nos droits, modifier les données du problème.

IV

CONCLUSION

Pour n'avoir pas, dix ans durant, occupé la frontière allemande du Congo, le gouvernement français s'était placé dans la situation la plus fâcheuse.

Il avait d'abord, vis-à-vis de la puissance à qui il importe le plus de prouver en Europe et hors d'Europe la fermeté de la politique française, témoigné d'une indifférence et d'une mollesse, dont l'effet devait se faire sentir, — l'événement l'a prouvé, — au Congo d'abord, ailleurs aussi. D'autre part, l'occupation abusive de plus de trois millions d'hectares de territoire français, le détournement de produits qui en résultait, l'usurpation de souveraineté qui s'y attachait, avaient infligé à l'État français un préjudice matériel dont tous les fonctionnaires de la colonie étaient unanimes à signaler l'étendue. Nous étions, de ce fait, placés dans l'alternative ou de subir ce préjudice ou d'en exiger

réparation, c'est-à-dire d'engager avec l'Allemagne, dans des circonstances difficiles, une négociation scabreuse. Telle était la conséquence d'une incurie administrative qui avait duré près de dix ans, en dépit des rapports précis du capitaine Cottes, de M. Fourneau, de tous leurs subordonnés ou collègues.

En même temps que la dignité et les droits de l'État, des intérêts particuliers parfaitement légitimes avaient été lésés ; car les terres livrées aux Allemands étaient des terres concédées et, en les concédant, le gouvernement français, d'une part, s'était réservé le soin d'assurer la police générale et de surveiller la frontière, d'autre part, avait garanti aux concessionnaires le privilège de jouir seuls du territoire concédé et d'être seuls à en recueillir les fruits. De ce fait, le gouvernement français avait encouru une responsabilité à laquelle il ne pouvait échapper que de deux façons, ou en indemnisant lui-même les concessionnaires ou en obtenant de l'Allemagne une indemnité pour eux. Dans une première période, en 1905, il avait adopté la première méthode (indemnité en terres). Dans la seconde, (1905-1910) il avait refusé de se reconnaître responsable et avait soutenu que, seuls, les Allemands devaient réparer le dommage causé par eux. Il s'était, en outre, engagé à appuyer diplomatiquement les réclamations de nos nationaux. Mais en fait, à aucun moment, il ne les avait défendues et quand ceux-ci, découragés, avaient voulu soutenir leur droit devant les tribunaux allemands, ce procès, que le ministre des Colonies avait rendu difficile en cachant à la compagnie les rapports officiels qui confirmaient ses dires, avait été déconseillé par le ministre des Affaires étrangères dans une forme qui

n'avait pas permis aux demandeurs de le poursuivre. Ainsi les intérêts privés avaient été aussi constamment sacrifiés que les intérêts publics.

Cette situation se trouva modifiée par l'intervention parlementaire. En décidant le 16 décembre 1908 que le Gouvernement, n'ayant agi, ni localement au Congo, ni diplomatiquement à Berlin, devait réparer directement le dommage, la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés rendit impossible la prolongation du *statu quo* et détermina le ministre des Affaires étrangères à chercher une transaction qui conciliât les contraires. Cette transaction devait être envisagée par lui le 15 mai 1909 dans une conversation avec le chargé d'affaires d'Allemagne. L'accord franco-allemand du 8 février précédent la rendait en effet possible et désirable.

CHAPITRE II

LES ORIGINES ANGLAISES DU CONSORTIUM CONGOLAIS

I. — Les Débuts du Conflit Franco-Anglais. — Les concessions et les tiers. — Les exigences des maisons Holt, Hatton et Cookson. — Une série de procès. — Condamnation des Anglais. — Les tribunaux de la colonie confirment au profit des concessionnaires le droit de recueillir seuls le caoutchouc et l'ivoire. — Le gouvernement français s'approprie cette doctrine. — Une dépêche de M. Delcassé. — Réfutation des prétentions anglaises. — Echec juridique des maisons de Liverpool.

II. — La Campagne Anglo-Française contre le Congo. — Le programme de M. Edmund Morel. — Les principes et les affaires. — Sus aux concessions. — Commerce libre et indemnité. — L'aveu de l'apôtre. — La campagne française. — *Le Courrier Européen* et les Ligues de protection. — La conversion de M. Mille. — Les attaques de M. Paix contre les commerçants, les fonctionnaires et les ministres. — Le Niger oublié. — Différences entre la campagne anglaise et la campagne française. — La campagne française se déclare exclusivement morale. — Solidarité du but et des moyens. — La campagne française approuve les demandes anglaises d'indemnité. — Elle affaiblit la force de résistance du gouvernement français.

III. — La Résistance Française. — Les prétentions du Foreign Office. — Arbitrage ou conférence. — Le droit et le fait. — Les « conditions » de MM. Holt, Hatton et Cookson. — La fermeté de M. Delcassé. — Un refus de M. Rouvier. — La doctrine française invariable jusqu'en 1906.

IV. — La Capitulation Française. — Ses causes. — La campagne contre les concessionnaires. — Faiblesses locales. — Entraves apportées à l'action judiciaire des concessionnaires. — Une cour d'appel supprimée. — Un magistrat qui voyage. — Les interventions de M. de Merona. — Un procès qui dure longtemps. — Le parquet de Rouen et le quai d'Orsay. — La première faiblesse. — M. Binger à Londres. — La volte-face du ministère des Affaires étrangères. — L'indemnité du 14 mai 1906. — Un paiement vite effectué. — Conséquences juridiques de l'indemnité.

V. — La Récidive Anglaise. — Les maisons Holt, Hatton et Cookson en état de récidive. — Les constatations du capitaine Cottes. — La saisie-arrêt de 603.000 francs. — Protestations anglaises. — Capitulation immédiate du ministère des Affaires étrangères. — Résistance du ministère des Colonies. — Un tournoi de jurisconsultes.

VI. — La Seconde Capitulation Française. — Le désir d'en finir. — Un témoin gênant. — Les Affaires étrangères s'en prennent au capitaine Cottes. — Injustice des critiques formulées. — M. Milliès-Lacroix introduit une note secrète dans le dossier du capitaine. — Un témoignage annulé. — Première satisfaction donnée aux Anglais. — Le décret du 5 août 1908. — Les concessionnaires dénoncés. — Un brusque changement. — Une nouvelle campagne du *Courrier Européen*. — Archives voyageuses.

VII. — Conclusion. — De la fermeté à la faiblesse. — Une campagne bien menée. — Embarras persistants du Gouvernement. — La transaction nécessaire. — Vers le consortium.

Les difficultés franco-anglaises au Congo sont contemporaines des difficultés franco-allemandes et le

principe en est identique. Leur évolution, par contre, a été beaucoup plus mouvementée tant dans l'ordre diplomatique que dans l'ordre de l'opinion. Le consortium franco-allemand de 1909-1910 a fourni au gouvernement français un moyen de les résoudre. Comme les difficultés franco-allemandes, les difficultés franco-anglaises ont préparé cet accord.

I

LES DÉBUTS DU CONFLIT FRANCO-ANGLAIS

Au début de 1909, la crainte de difficultés avec l'Angleterre conduisait M. Pichon à la conclusion même que lui suggérait la crainte de difficultés avec l'Allemagne. Ici encore, une longue suite d'erreurs, de négligences, d'abdications orientait le gouvernement français vers la solution transactionnelle dont l'accord du 8 février 1909 allait lui fournir la formule.

Quand en 1899 le Congo français fut organisé dans les conditions qui ont été rappelées ci-dessus, le privilège accordé par l'État français aux concessionnaires « d'être seuls à recueillir les fruits du domaine concédé », ne fut pas sans léser divers intérêts dont les plus importants étaient des intérêts anglais. Diverses maisons, notamment les maisons John Holt et Hatton et Cookson, de Liverpool, avaient depuis longtemps au Congo des comptoirs dont les agents, par l'intermédiaire de traitants indigènes, achetaient l'ébène, l'ivoire et le caout-

chouc. Ce commerce ne comportait pas des établissements considérables. Les maisons anglaises ne disposaient que de constructions légères, peu coûteuses, faites de simples bambous et « d'une destination provisoire, comme le commandent l'insécurité du pays et le caractère essentiellement mobile des opérations volantes qui constituent la traite »[1]. Elles n'avaient point du reste pour but de faire œuvre de colonisation proprement dite, ni de mettre le pays en valeur, et leur exploitation même n'était pas sans danger pour son avenir. Comme elles prenaient le caoutchouc partout où elles le trouvaient, sans ménagements techniques, les lianes peu à peu s'épuisaient. Dès 1899, celles-ci avaient complètement disparu sur la côte et près des grandes rivières, et au moment précisément où les décrets de concessions se préoccupaient de mettre un terme à cette destruction. L'ensemble des établissements anglais fut estimé en 1906 par leurs propriétaires à 82.300 francs, par l'administration à 34.000 francs et la vente du matériel ne produisit que 28.000 francs. Il convient de noter aussi que, sur 11 factoreries de la maison Hatton et Cookson, alors remises aux autorités, cette maison n'a pu fournir pour aucune de titres de propriété. Il en a été de même pour onze sur douze factoreries de la maison John Holt.

En fait, depuis les décrets de 1899, la situation de ces maisons, par rapport aux concessionnaires français, eût été, si on leur eût permis de continuer leurs affaires, des plus avantageuses. Tandis que ceux-ci étaient astreints, par leur cahier des charges, à des obligations de toute sorte, travaux d'utilité publique, redevances annuelles,

1. Jugements du tribunal de Libreville.

contributions à l'établissement des postes de douane, des lignes télégraphiques, des lignes de navigation, transport de la poste, installation de factoreries, les maisons anglaises, échappant à ces obligations, pouvaient payer le caoutchouc plus cher et faire aux concessionnaires français une ruineuse concurrence. C'est ce qu'avaient voulu éviter les instructions ministérielles du 24 mai 1909 en disposant que l'administration devrait protéger contre les usurpations des tiers les compagnies concessionnaires.

Si des tiers veulent pénétrer dans les territoires concédés pour s'y livrer à des opérations commerciales, vous n'avez pas le droit de les contraindre à renoncer purement et simplement à leurs intentions, dans le bassin conventionnel tout au moins, les décrets de concessions rappelant expressément les dispositions de l'acte général de Berlin. Vous ne pouvez donc pas les empêcher de circuler librement sur les cours d'eau et les autres parties du domaine public, ni d'entrer en relations avec les indigènes pour leur vendre les marchandises importées et leur acheter les produits des territoires réservés à ces indigènes.

Mais ils n'ont aucun droit à établir *de plano* des bâtiments ou factoreries, soit sur les terrains réservés aux indigènes en vertu de l'article 10 du décret, soit sur les terrains non concédés réservés dans l'intérieur de la concession en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du cahier des charges ; les terrains de ces deux catégories sont en effet des dépendances du domaine de l'État, et l'État seul a le droit d'en disposer.

A fortiori, les tiers visés aux alinéas précédents n'ont aucun droit à édifier aucun bâtiment, à faire aucune installation sur les terrains de la concession, et l'administrateur de la région ou le chef de poste devra prêter son concours à la répression immédiate de toute usurpation de ce genre, en la constatant sur la plainte du concessionnaire et en en dressant un procès-verbal qui sera déféré par le ministère public au tribunal compétent.

L'avantage que l'Administration s'est engagée à assurer au concessionnaire est en effet, pour celui-ci, de jouir seul du domaine concédé et d'être seul à en recueillir les fruits.

Il pourra arriver que, sans s'établir sur les terrains de la concession, ni sur les terrains réservés, les tiers susvisés cherchent à s'approprier les produits de la concession d'une manière détournée en les faisant recueillir par les indigènes. Il appartiendra encore dans ce cas au concessionnaire de faire respecter ses droits par la voie judiciaire ; l'administrateur ou le chef de poste devra, en sa qualité d'officier de police judiciaire, prêter son concours à la constatation du vol, et le procès-verbal qu'il dressera sur la plainte du concessionnaire, sera déféré au tribunal compétent.

C'est avec le même caractère que devront être envisagées les contestations susceptibles de se produire entre les tiers antérieurement établis sur le territoire concédé et le concessionnaire. L'acte de concession ne peut avoir pour effet de préjudicier à ces tiers, mais seulement dans leurs droits actuels. Sur cette détermination de leurs droits actuels, il est possible que des difficultés s'élèvent. Ce seront là des questions à débattre alors devant les tribunaux de droit commun.

Au surplus, dans un esprit pratique qu'on ne peut qu'approuver, le ministre des Colonies avait demandé aux compagnies françaises, pendant un délai de deux années à dater de l'acte de concession, de ne pas faire valoir leurs droits et d'employer ce délai à une négociation amiable de rachat avec les maisons étrangères. Les choses se passèrent ainsi que l'avait souhaité le gouvernement français. Un accord amiable s'établit avec toutes les maisons étrangères, à l'exception pourtant de deux, les maisons John Holt et Hatton et Cookson dont les prétentions exorbitantes rendirent l'entente impossible. M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, le rappelait en ces termes à l'ambassadeur de France à Londres le 11 février 1903 :

Sous l'inspiration officieuse du gouvernement, les concessionnaires sont entrés en pourparlers avec les maisons commerciales qu'ils trouvaient en relations d'affaires avec les régions où ils allaient s'établir à leur tour. Des arrangements successifs sont ainsi intervenus avec des négociants de diverses nationalités, et

ce n'est qu'avec les maisons Holt, Hatton et Cookson que les tentatives d'accommodement étaient restées sans résultat.

En présence de cette situation, les Français, ainsi que le prévoyaient les instructions ministérielles du 24 mai 1899, portèrent leurs revendications devant la justice. Les maisons anglaises invoquaient à l'appui de leurs prétentions les actes de Berlin et de Bruxelles qui ont établi dans les bassins conventionnels du Congo et du Niger la liberté commerciale. A dire vrai, à la plupart des espèces l'acte de Berlin n'était pas applicable. Car le plus grand nombre des territoires, théâtres du litige, étaient sis en dehors du bassin conventionnel : donc le gouvernement français était libre d'y instaurer tel régime, fût-ce de monopole commercial, qu'il lui plaisait. Au surplus, les juges de la colonie estimèrent que, même dans le bassin conventionnel, la récolte des produits du sol n'étant pas un acte de commerce, l'acte de Berlin, qui n'exclut que les monopoles commerciaux, ne pouvait pas être invoqué. De nombreux jugements et arrêts (juge à compétence étendue de Loango, 24 septembre 1900 ; tribunal de Libreville, 25 février 1901, 4, 11, 16 et 23 janvier 1902, 10 mai 1902, 16 août, 25 octobre 1902, 14 mai 1903; conseil d'appel de Libreville, 24 octobre 1901, 29 mars 1902, 20 mai, 17 juin 1902. Cassation 8 mars et 6 mai 1905) prononcèrent dans ce sens, avec des motifs variés, parmi lesquels on relève « les opérations accomplies nuitamment, l'absence de toute autorisation des autorités françaises, la destruction des lianes, etc., tous actes réprouvés par la conscience universelle et réprimés par l'article 419 du Code pénal ».

Dans les trois seuls jugements qui aient débouté les

concessionnaires français, (22 avril 1903, 25 janvier 1904, Cassation 8 janvier 1906), le motif invoqué est, dans l'un, qu'il n'a pas été établi que les maisons anglaises achetassent l'ébène, l'ivoire ou le caoutchouc; dans l'autre, qu'il n'a pas été établi que le caoutchouc récolté eût été recueilli sur le territoire de la société plaignante ; dans le troisième, qu'aucun témoignage n'est venu établir l'origine des produits détournés. Par conséquent toutes les décisions de justice, conformément aux décrets de 1899 et aux instructions ministérielles de la même année, ont, sans aucune exception ni réserve, confirmé le droit des concessionnaires français à être seuls à recueillir dans le territoire de leurs concessions, l'ébène, l'ivoire et le caoutchouc. Et toutes les fois qu'a été faite la preuve de l'origine, ils ont condamné les maisons anglaises à la cessation du commerce du caoutchouc, à la restitution des produits récoltés et à des dommages et intérêts dont, en 1906, ces maisons évaluaient le total à 1.900.000 francs environ. Les sociétés françaises bénéficiaires de ces divers jugements, qui, de façon si claire, posaient les principes, étaient les compagnies du Congo occidental, de la Haute N'Gounié, du Setté-Cama, du littoral Bavili et du Fernan Vaz.

A la même époque d'ailleurs, et parallèlement aux tribunaux locaux, le ministère des Affaires étrangères se préoccupait de définir sur cette question la politique nationale et il arrivait, après une minutieuse étude, à des conclusions identiques. Après avoir examiné la thèse des commerçants anglais, le gouvernement français concluait qu'elle était de tout point irrecevable. Hors du bassin conventionnel, pas de question : le gouvernement français était libre de faire ce qu'il voulait.

Dans ce bassin même avait-il outrepassé ses droits? Le ministère ne le pensait pas. De la façon la plus explicite, il affirmait la légitimité du régime institué au Congo français, régime pareil d'ailleurs à celui que la Grande-Bretagne en 1888, trois ans après la signature de l'acte de Berlin, avait institué dans son Afrique orientale. Il rappelait en outre que les étrangers pouvaient, comme les Français, solliciter et obtenir des concessions au Congo français ; qu'il n'y avait donc pas régime d'exception, mais de droit commun, sans acception de nationalité ; que seuls d'ailleurs MM. John Holt, Hatton et Cookson avaient, par leurs exigences, provoqué des difficultés. Cet exposé, qui mérite d'être cité tout entier, confirmait catégoriquement la thèse des concessionnaires et la jurisprudence des tribunaux de la colonie. On le trouve formulé dans une longue et remarquable dépêche de M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères à M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres en date du 11 février 1903. M. Paul Cambon avait ordre d'en laisser copie à Lord Lansdowne. M. Delcassé rappelait tout d'abord les bases du régime institué au Congo français :

Un décret du 8 février 1899 a, en premier lieu, fixé et organisé le domaine public au Congo français, en y affectant notamment les rivages de la mer, les cours d'eau et les routes. Quant aux autres terres susceptibles d'appropriation privée et d'aliénation, un décret du 28 mars 1899 a déterminé, pour les immeubles appartenant à des Européens, ou à des indigènes naturalisés français, en y adaptant les garanties et les facilités spéciales du système de l'immatriculation, les dispositions destinées à assurer la conservation et la transmission de la propriété foncière, des hypothèques et autres droits immobiliers. Les biens appartenant aux indigènes restaient régis par les coutumes et les usages locaux, pour tout ce qui concerne leur acquisition, leur conservation et leur transmission.

Enfin, un dernier décret du 28 mars 1899 a placé dans le domaine de l'État les terres vacantes et sans maîtres dans le Congo français. On y déterminait aussi dans quelles conditions ce domaine privé pouvait être aliéné et dans quelles limites il pouvait être concédé en jouissance temporaire.

Ces trois actes ont été publiés dans les numéros du journal officiel de la République française portant les dates du 9 février et du 2 avril 1899.

La constitution ainsi donnée au régime foncier de la colonie faisait des terres deux groupes nettement distincts :

D'une part, les biens destinés à l'usage commun, et, par suite inaliénables, qui étaient incorporés dans le domaine public de l'État ;

D'autre part, les biens susceptibles d'appropriation, qui se répartissaient entre deux classes de propriétaires : les particuliers, européens ou indigènes, dont les droits acquis étaient respectés et se trouvaient régis par des dispositions appropriées au statut personnel des intéressés, et le gouvernement français exerçant le droit de propriété qui, dans tous les pays, appartient à l'État sur les biens vacants et sans maîtres.

De ces principes, la conclusion suivante se dégageait :

Devenu ainsi, en vertu de principes incontestés dans leur essence comme dans leur application, possesseur d'un domaine privé au Congo français, le gouvernement a pu légitimement, comme tout autre propriétaire, disposer de ses biens, en tout ou en partie, sous les formes et dans les conditions qui lui convenaient le mieux. Il a été, par suite, fondé, au lieu d'en tirer parti lui-même, à en concéder à certaines personnes, en vertu de conventions particulières, l'exploitation agricole, forestière et industrielle.

Il s'agit donc là de l'exercice de la propriété dans l'une de ses formes les plus usuelles. Prétendre, comme le font les notes anglaises du 22 juin 1901 et du 3 juillet 1902, dont communication vous a été donnée, que la cession de ces démembrements du droit de propriété constitue un privilège ou un monopole contraire à l'acte de Berlin, conduirait à contester le droit de propriété lui-même.

Suivait l'interprétation française de l'acte de Berlin :

L'acte de Berlin ne saurait comporter une semblable interpré-

tation, dont l'effet serait d'étendre au régime de la propriété du sol, des dispositions qui n'ont trait qu'au régime du commerce. Si l'on se reporte à la fois aux travaux préparatoires et au texte de cette convention, le but poursuivi par la conférence africaine, dans le bassin conventionnel du Congo, apparaît clairement.

Les monopoles et les privilèges, dont l'article 5 interdit la concession en matière commerciale, avaient, à cette époque, et ont encore, dans la pratique, un sens bien défini. C'est l'attribution à un seul, et le plus souvent dans un but fiscal, du droit d'être, pour certaines marchandises, l'intermédiaire exclusif ou spécialement favorisé entre le producteur et le consommateur. Il y aurait là évidemment une atteinte « à la faculté illimitée pour chacun, de vendre ou d'acheter, d'importer ou d'exporter des produits et des objets manufacturés », que les gouvernements locaux sont tenus d'assurer, sans cependant que leurs obligations doivent aller au delà.

Mais le second paragraphe de ce même article 5 montre qu'à côté de la liberté commerciale, la conférence africaine s'est non moins préoccupée d'assurer la protection des autres éléments de la prospérité publique, et, nommément, des biens mobiliers comme des biens immobiliers. Le respect de la propriété, qui est elle-même une des garanties essentielles du commerce, limitera ainsi la zone d'exercice de la liberté commerciale.

D'ailleurs l'Angleterre avait donné l'exemple.

Ces principes, d'ailleurs, le gouvernement français n'a pas été seul à s'en inspirer et à les appliquer. Avant lui, ils avaient été mis en vigueur, comme ils le sont encore aujourd'hui, à l'intérieur du bassin conventionnel, par un État voisin, dans de vastes territoires limitrophes de ses possessions. Et ce dernier État n'avait fait lui-même, semble-t-il, que s'engager dans la voie ouverte en 1888 par la constitution de l'Imperial British East Africa Company, à laquelle le gouvernement britannique octroyait, le 3 septembre 1888, l'investiture et l'exercice de droits régaliens sur un ensemble de territoires compris dans la partie orientale du bassin conventionnel.

L'article 16 de la charte accordée à cette compagnie lui interdisait la concession ou la constitution d'aucun monopole de commerce, alors que l'article 23 l'autorisait à « exploiter les mines ou autres industries, à accorder à des tiers des concessions de

mines, le droit d'exploiter les forêts ou d'autres droits, à améliorer, assainir, défricher, planter et cultiver toutes les terres acquises ou à acquérir par la compagnie, à coloniser ces territoires et à provoquer l'immigration de colons, à concéder toutes terres comprises dans les territoires de la compagnie, à terme ou à perpétuité, à titre de gage ou autrement. »

Ainsi la compagnie pouvait concéder les terres de son domaine privé dans les conditions et sous les formes qui lui convenaient, alors que les monopoles en matière de commerce lui étaient interdits.

Il semble dès lors bien clairement établi qu'aux yeux du gouvernement britannique lui-même, le droit de propriété de l'État, avec toutes les modalités de dispositions qui en découlent, n'avait alors rien d'inconciliable avec les principes de liberté du trafic, caractérisés dans le bassin conventionnel du Congo par l'interdiction de concéder des monopoles ou des privilèges en matière commerciale. En dernière analyse, ce que nous avons fait, correspond, mais dans une moindre mesure, à ce qui a été fait en 1888 pour l'Afrique orientale anglaise presque au lendemain de la clôture des travaux de la conférence africaine.

Comment, dès lors, concevoir, si le cabinet de Saint-James a admis l'abandon en bloc par la couronne à un particulier de semblables prérogatives dans une colonie tout entière, que le droit d'en consentir des cessions partielles puisse aujourd'hui être valablement contesté ?

Le gouvernement français a respecté et assis sur des bases juridiques solides les droits de propriété acquis antérieurement : il a assuré à tous l'égalité de traitement, la communauté de législation. A aucun moment, il n'a été dans la pensée du département des Colonies qu'on pouvait empêcher les tiers de circuler librement sur les cours d'eau et les autres parties du domaine public, d'entrer en relations avec les naturels du pays pour leur vendre les marchandises importées et leur acheter les produits des territoires réservés aux indigènes.

Tel a toujours été le sens des instructions que le département des Colonies a données à ses agents.

Or tous les principes de liberté inscrits dans l'acte de Berlin étaient respectés par les décrets de 1899.

Si on analyse maintenant, au point de vue de l'application de ces principes, les actes de concession et les cahiers des charges

y annexés, qui, d'ailleurs, comme les décrets organisant le régime foncier au Congo français, ont été, en leur temps, publiés au *Journal Officiel*, on constate que leur teneur réserve expressément la liberté du commerce, les droits des tiers européens et des indigènes. Il a été prévu, à cet effet, dans les limites de chaque concession des enclaves correspondant à tous les centres susceptibles de quelque développement.

Les enclaves ainsi constituées et les territoires qui n'ont pas fait l'objet de concessions, représentent, dans la partie française du bassin conventionnel du Congo, une superficie totale de 140.000 kilomètres carrés ou 14 millions d'hectares.

De plus, pour chacune des concessions accordées, les cahiers des charges permettent de prélever au profit des tiers, en vue d'établissements agricoles, des parcelles pouvant avoir une étendue de 5.000 hectares.

En outre, les sociétés concessionnaires ne peuvent exercer leurs droits de jouissance et d'exploitation qu'en dehors des villages occupés par les indigènes, et des terrains de culture, des pâturages ou des bois qui leur sont réservés. Mais l'administration ne s'est pas bornée à définir ainsi la situation des tiers ; elle a entendu la faire respecter et, dans ce but, un commissaire spécial du gouvernement a été désigné, qui a également pour mission de procéder à la délimitation des réserves indigènes. Ces facilités sont loin d'être négligeables. Elles offrent un intérêt pratique si peu contestable qu'elles ont permis à des maisons non concessionnaires de commercer avec succès dans toute l'étendue du Congo français.

D'ailleurs, ce régime foncier, tel qu'il a été développé en 1899, n'a pas été institué au bénéfice exclusif des nationaux français. Rien n'empêche un étranger de solliciter et d'obtenir une concession territoriale au Congo français. En fait, un certain nombre d'étrangers s'y trouvent actuellement associés à l'administration et à l'exploitation de concessions existantes.

Donc les maisons anglaises n'étaient pas fondées à réclamer contre un acte de souveraineté nationale française, conforme aux actes internationaux.

En ce qui concerne les maisons anglaises qui ont sollicité en leur faveur l'intervention du gouvernement britannique, la situation dans laquelle elles se trouvent actuellement est le résultat

inévitable de l'établissement d'une souveraineté régulière et d'un régime juridique de la propriété, dans des territoires vagues et sans maîtres où ne s'était exercée jusque-là aucune autorité. En prenant possession des régions qui lui étaient dévolues, l'administration s'est préoccupée de reconnaître et de déterminer les droits de chacun, et tel a été l'objet des décrets que j'ai analysés au début de cette lettre.

Dans la pratique, on avait usé de grands ménagements à l'égard des maisons anglaises. Mais ces ménagements n'étaient pas de nature à leur créer un droit. En conséquence, la conclusion était formelle.

Les décrets qui, en février et mars 1899, ont, comme je l'ai indiqué plus haut, organisé dans le Congo français la propriété foncière dans ses diverses modalités, apparaissent au gouvernement français comme ayant été pris dans le plein exercice de sa souveraineté et comme réglant des matières que n'affectent, en aucune manière ni à aucun titre, les stipulations de l'acte général de la conférence africaine. Ils ne sauraient donc, pas plus que les actes de disposition qui en ont été l'application régulière, être contestés au point de vue de cet accord.

Ce vigoureux système était inattaquable. La doctrine française ainsi définie, conformément aux principes généraux du droit et à la jurisprudence des tribunaux, ne laissait aucun espoir aux maisons de Liverpool. Vaincues sur le terrain judiciaire, celles-ci, sans tarder, allaient s'engager sur un autre.

II

LA CAMPAGNE ANGLO-FRANÇAISE CONTRE LE CONGO

La méthode anglaise, essentiellement moderne et souple, a consisté, dès que fut officiellement constatée pour les maisons de Liverpool l'impossibilité de triompher en droit, à agiter l'opinion par une campagne de presse et à peser par là sur les décisions des gouvernements. C'était en 1901. Les relations franco-anglaises, deux ans après Fachoda, manquaient de cordialité. Les commerçants de Liverpool n'auraient sans doute pas grand'peine à mobiliser le Foreign Office. De cette entreprise méthodique, le but et l'organisation ont été complètement révélés par l'homme actif qui en a été dès le début et qui en reste le chef, M. Edmund D. Morel, alors membre de la section d'Afrique de la Chambre de commerce de Liverpool, collègue à ce titre et en outre « intime ami » de M. John Holt.

Dans un volume, publié en 1901, *Problèmes de l'Ouest-Africain*, dont une partie sur cinq est consacrée au Congo français, M. Morel raconte avec indignation les mésaventures judiciaires de MM. John Holt, Hatton et Cookson, dont il vante les mérites et déplore les déboires. Il précise que :

Ce que l'Angleterre pouvait se refuser à accomplir s'il s'agissait seulement de considérations humanitaires, elle ne saurait y demeurer plus longtemps étrangère alors que ses intérêts en Afrique sont directement menacés.

Ces intérêts, M. Morel en définit la nature : ce sont « des intérêts commerciaux ». Le fait grave, c'est que « les commerçants anglais ont été expulsés sans un sou d'indemnité ». Expulsés, M. Morel le reconnaît, non point seulement du bassin conventionnel, mais aussi, et surtout, de territoires sis en dehors de ce bassin. M. Morel n'en proteste pas moins pour l'un et l'autre cas. Et, pour caractériser plus clairement cette protestation, il écrit :

En Angleterre, nous rencontrons une heureuse alliance de philanthropie tout instinctive, de science acquise et de sens commercial unis dans un but commun et, grâce à ces sentiments, aucune question ne parut jamais, dans les choses africaines, mêler aussi étroitement la morale et l'intérêt pratique.

En vertu de cette définition, c'est encore M. Edmund D. Morel qui nous l'apprend, la « morale » fut prise en mains par des associations de protection des indigènes qui, dans de nombreuses réunions, notamment le 15 mai 1902, à Mansion House, protestèrent pour le bien des noirs, contre le régime du monopole, contraire, déclaraient-elles, à l'acte de Berlin et au développement des autochtones. L' « intérêt pratique » ne fut pas moins activement défendu. Dès 1898, la Chambre de commerce de Manchester avait protesté par avance auprès de Lord Salisbury contre le projet du gouvernement français d'établir des monopoles au Congo. A partir de 1899, ces protestations des Chambres de commerce se multiplièrent. En 1900, neuf d'entre elles envoyèrent une députation au marquis de Lansdowne, ministre des Affaires étrangères. Simultanément, d'innombrables articles de journaux, *Manchester Guardian*, *West Afri-*

can Mail, *Daily Chronicle*, *Morning Post*, *Liverpool Daily Post*, *Globe*, *Evening News*, *Courrier de Londres*, *African Times*, engagèrent la campagne contre le Congo français. Cette campagne trouva la même année une expression d'ensemble dans le livre de M. Morel auquel sont empruntés les renseignements qu'on vient de lire.

Dans ce livre, ce ne sont pas seulement les commerçants français qui sont pris à partie : le gouvernement et le pays lui-même ne sont pas mieux traités :

M. Decrais fit paraître le 20 mars 1901 une circulaire dont on ne peut dire qu'une chose, c'est que si, quelques années auparavant, on avait prédit qu'un ministre français pourrait préparer un tel document, la prophétie eût été accueillie avec une méprisante incrédulité..... Cette circulaire ouvrit la porte aux abus les plus monstrueux, aux atteintes les plus iniques à l'humanité.

L'initiative du gouvernement français se signale par « son infatuation, son insouciance, le manque absolu de réflexion, une désinvolture presque criminelle ». Ainsi « la France s'est jetée tête baissée dans un abîme où elle s'est déjà sali les mains ». Dans cette déchéance de la France, il est malaisé de déterminer ce qui a le plus de part : la prétendue violation de l'acte de Berlin ou les malheurs des maisons de Liverpool, « les lourdes amendes infligées à nos compatriotes ; l'arrêt complet de leurs affaires ; la saisie de leurs produits dans les ports africains et même dans un port français ; leur départ de la colonie », toutes choses également contraires à la morale et à l'intérêt pratique solidairement défendus par la Chambre de commerce de Liverpool avec un lyrisme commercial inspiré du mot de Seeley : « Le commerce, c'est l'Empire. » Mot que M. Morel compléterait volontiers en disant : « Le commerce, c'est la vertu. » Le but

de la campagne est clairement énoncé : intimider le gouvernement français par de véhémentes attaques contre les concessionnaires et, par cette campagne, le détourner de les défendre ; le menacer de mettre en discussion le régime institué par lui en 1899; par là, le déterminer, soit à abolir ce régime, soit à accorder aux maisons anglaises cette indemnité dont M. Edmund Morel avait parlé dans son livre.

Trois ans après, une campagne identique, placée dès son origine sous le patronage souvent invoqué de M. Edmund D. Morel, commença à Paris. Elle eut, dès 1905, pour organe habituel un journal bi-mensuel à tirage limité, le *Courrier européen*, fondé le 14 novembre 1904 ; puis, à partir de 1906 et 1908, deux ligues de protection des indigènes, l'une française, l'autre internationale, sises dans deux immeubles mitoyens 276 et 278 boulevard Raspail. Comme M. Edmund D. Morel, le journal et les ligues se donnaient pour but officiel de faire respecter les principes de liberté commerciale définis par l'acte de Berlin et qu'ils proclamaient nécessaires au bien-être des indigènes. Mais par le titre même des ligues et par l'action du journal, l'application de ces principes se trouvait curieusement mutilée. L'acte de Berlin et l'acte de Bruxelles visent les deux bassins du Congo et du Niger. Quand la ligue française se constitua, un de ses membres demanda donc fort logiquement qu'elle s'occupât solidairement du Niger et du Congo [1]. Or, ce vœu ne reçut jamais

1. Rendant compte de la réunion constitutive de la Ligue *Le Courrier Européen* écrivait le 14 décembre 1906 :

« Ensuite une intéressante discussion s'engage. Un membre de la réunion fait remarquer que l'acte de Berlin s'applique au bassin du Niger aussi bien qu'au bassin du Congo ; alors pourquoi ne pas étendre au Niger la future association ? Parce que, répondent d'autres membres, on ne sait

de suite, sans qu'on ait d'ailleurs expliqué pourquoi. Il en résulte que la propagande juridique et morale de la ligue, contraire à la doctrine des tribunaux et du gouvernement français [1], s'exerça exclusivement sur les territoires français concédés du bassin conventionnel du Congo et négligea les territoires anglais concédés du bassin conventionnel du Niger. A cette restriction illogique du rôle de la ligue répondait d'ailleurs une double extension de ce rôle. D'une part, dans ses premiers appels, il n'avait été question que du «Congo léopoldien» et très vite cependant le plus grand nombre des critiques formulées portèrent sur le Congo français. D'autre part, au Congo français même, ces critiques s'appliquèrent à des territoires sis en dehors de ce bassin et échappant, par conséquent, au programme des deux ligues.

Ligues et journal furent ainsi conduits à concentrer leurs attaques sur le Congo belge et le Congo français, dont les régimes sont d'ailleurs différents à beaucoup d'égards. Par leur violence ces attaques dépassèrent dès l'abord celles mêmes de M. Edmund D. Morel. Ce ne sont pas seulement les commerçants français qui sont visés, et sous quelle forme ! sans aucune discrimination

pas avec certitude qu'il ait été commis dans le bassin du Niger des atrocités semblables à celles du Congo léopoldien. Cependant la question peut être posée : si l'acte de Berlin doit être considéré comme la charte de l'association future, il convient d'en étudier l'application dans toute l'étendue du domaine qu'il doit régir. L'assemblée ne s'oppose pas à l'adjonction provisoire du mot Niger au mot Congo, dans le titre et dans les statuts de l'association, quitte à ne pas traiter la question du Niger s'il est démontré qu'il n'y a pas lieu de la soulever ». Cette démonstration ne figure pas dans le *Courrier européen*. Tout au contraire, M. Pierre Mille écrivait le 17 août 1911 que M. Morel avait précédemment défendu le commerce libre contre la *Royal Niger Company*. La ligue française cependant ne s'occupa jamais du bassin du Niger.

1. *Courrier européen*, du 13 octobre 1905.

entre les bons et les mauvais, avec un mépris systématique des faits, des textes et des chiffres. Ce sont aussi tous les fonctionnaires et tous les ministres français, qualifiés en bloc de « criminels »[1]. MM. Gentil, Martineau, Binger, Roume couvrent les massacreurs subalternes. MM. Etienne, Delcassé, Lebon, Clémentel, Trouillot, Milliès-Lacroix, « enlevé par un choix imprévu à la direction du grand bazar de Dax ; qui ne sait rien et ne veut rien savoir »[2] couvrent les hauts fonctionnaires, si bien que, du haut en bas de l'échelle, s'établit une monstrueuse solidarité dans le crime, dont les compagnies concessionnaires sont l'instrument officiel[3]. Il s'agit de déshonorer en bloc tout ce qui, de près ou de loin, touche au Congo.

Cette propagande colorée empruntait un caractère particulier à la personnalité de certains de ses chefs. La ligue et le *Courrier européen* avaient des comités de direction où figuraient des hommes politiques et des écrivains. Mais la réalité de l'action était aux mains de trois personnes, MM. Paix, dit Paix-Séailles, Challaye et Mille. Le troisième n'était pas un inconnu dans les milieux coloniaux. En 1899, M. Pierre Mille avait été en effet le champion le plus ardent du régime des grandes concessions et c'est sa propagande qui avait le plus contribué à faire instituer ce régime. Dans son livre *Au*

1. Voici un spécimen du ton de cette polémique : « C'est une bande d'aigrefins qui met en coupe réglée notre domaine colonial et son ministère. Depuis M. Lebon qui tailla dans le Congo le domaine des sociétés concessionnaires, jusqu'à M. Clémentel qui s'intéressa, dit-on, autant aux alcools d'Indo-Chine qu'aux caoutchoucs du Congo, tous ont été systématiquement aveugles, quand ils n'étaient pas complices du pillage organisé de nos colonies » (*Courrier européen*, 25 décembre 1907).

2. *Courrier européen* du 29 novembre 1907.

3. *Courrier européen* des 13 octobre 1905, 13 février, 2 mars, 14 décembre 1906, puis tous les numéros suivants.

Congo belge, il avait reproché au gouvernement français, avec une verve dépourvue d'indulgence, de n'avoir pas su imiter celui de l'État libre. Avec une insistance, à laquelle les pouvoirs publics ne restèrent pas insensibles, il avait préconisé la création au Congo français de grandes Compagnies à monopole.

Il faut, écrivait-il, céder à bail le sol à des sociétés jouissant d'un fort capital.

Il raillait la Chambre et le Sénat d'avoir repoussé en 1891 ce projet de « grandes compagnies de colonisation », si vivement attaqué depuis par le *Courrier Européen* [1]. Il réclamait « comme chez nos voisins, des sociétés puissantes ayant de grands capitaux ». Il s'attristait de voir la France « décourager avec soin la création de telles compagnies ».

De telles sociétés, je ne me lasserai pas de le répéter, sont indispensables pour la mise en valeur de nos territoires..... Nous ne sommes pas à Asnières et c'est ce que nos juristes ont quelque peine à comprendre.

Et il résumait son point de vue par ces mots :

Il faut, pour qu'on aille risquer sa peau et ses capitaux aux colonies, que cette peau et ces capitaux soient payés très cher.

La thèse qu'il soutenait ainsi prenait donc exactement le contre-pied de celle qu'à la même époque les Chambres de commerce anglaises recommandaient à la sollicitude du Foreign Office. Celles-ci disaient dès 1899 : « L'acte de Berlin interdit la création de grandes com-

1. Voir ci-dessus page 226.

pagnies dans le bassin conventionnel ». M. Pierre Mille répliquait :

Un principe de droit universellement reconnu a permis au souverain de l'état indépendant, (donc à la France aussi), de restreindre cette liberté à peu près autant qu'il lui plaît.

Il approuvait la perception de l'impôt sur les indigènes par une force armée. Il ajoutait plaisamment :

Un sergent de haoussas y réussira toujours mieux qu'un gratte-papier civil.

Il était aussi, à l'inverse de M. Morel, pour l'impôt perçu en nature. Il louait comme « une mesure extrêmement sage, le maintien provisoire de l'esclavage de case ». Bref, le Congo belge l'enthousiasmait.

Je suis de ceux qui croient que cette œuvre sera durable et qui s'en réjouissent.

Son seul regret était que la France n'eût pas fait la même chose. Il déplorait que nos colonies démocratiques n'eussent pas « un patron tout-puissant, maître absolu, administrant d'une façon neuve et pratique..... sans ingérence du Parlement. » Il paraissait infiniment sceptique à l'égard des critiques, dès lors formulées en Angleterre, contre le Congo belge. Les unes lui semblaient « parfaitement fausses ». Des autres, il écrivait : « De tels crimes se passent partout », et il plaidait les circonstances atténuantes. Il n'en devait être que plus remarqué lorsqu'en 1905, dans un livre préfacé par M. Edmund D. Morel, devenu désormais son parrain dans la petite église du « libre commerce », il écrivait

à propos du régime même, dont il avait, six ans plus tôt, réclamé avec tant d'ardeur et obtenu l'institution.

Je n'ai plus que quelques mots à ajouter. Il faut tirer le bassin conventionnel du Congo. — le Congo belge et le Congo français, — de cette abominable situation...

On doit, dès maintenant, déclarer que les indigènes ont droit à la propriété absolue des produits qu'ils recueillent, même sur les terres considérées comme « vacantes ». On n'aura pas le droit de les forcer à les recueillir. Ils ne devront qu'un impôt en argent, impôt minimum ne dépassant pas deux francs par tête et par an, comme dans notre Afrique occidentale.

La campagne française, identique dans son but, — suppression des concessions, — à la campagne anglaise, s'en distinguait par les considérants qu'elle invoquait. M. Edmund D. Morel avait dit, et les Chambres de commerce avec lui :

Ce que l'Angleterre pouvait se refuser à accomplir, s'il s'agissait seulement de considérations humanitaires, elle ne saurait y demeurer plus longtemps étrangère, alors que ses intérêts en Afrique étaient directement menacés.

La campagne française, tout en poursuivant le même résultat, ne se recommandait que de la « morale » et ne parlait pas de l'intérêt. M. Edmund Morel, présenté aux lecteurs français par M. Mille [1], n'est plus que le chef d'un « mouvement d'opinion vraiment humanitaire, un homme d'un parfait désintéressement ». Il n'est question, dans cette présentation, ni des « intérêts commerciaux » des maisons anglaises, ni des Chambres de commerce britanniques, ni de leurs réclamations « pratiques », que cependant, peu de temps après sa fon-

1. *Courrier européen*, 14 décembre 1906.

dation, le *Courrier européen* avait signalées sans bienveillance (24 février 1905).

Certes, nous ne nous leurrons pas sur les mobiles à quoi obéit la presse anglaise dans ses attaques systématiques contre le Congo belge. Après la campagne du Soudan égyptien, le coup du Transvaal et les atrocités envers les indigènes de Sierra-Léone, l'Angleterre est mal venue de donner aux autres nations colonisatrices des leçons de civilisation. Le souci d'humanité dont elle fait montre aujourd'hui n'a pas d'autre but que de cacher ses convoitises et de préparer une intervention intéressée.

Au contraire, à partir du milieu de 1905, quand on parle aux Français des Anglais de Liverpool, on ne voit plus en eux que des « apôtres » et on nie que leur intervention soit « intéressée ». M. Morel lui-même, quand il s'adresse au public français par l'organe du *Courrier européen* où il collabore fréquemment, n'invoque que la « morale » et donne du mouvement anglais une définition toute différente de celle que contenait son livre :

Le mouvement anglais, écrit-il le 7 juin 1907 dans le *Courrier Européen*, est un mouvement purement et exclusivement humanitaire ; personne qui l'a observé ou qui serait disposé à l'étudier en toute liberté ne pourrait en disconvenir. C'est un mouvement populaire, dégagé de toute arrière-pensée politique ou mercantile. Tout ce que les Chambres de commerce anglaises ont fait, c'est d'enregistrer une protestation de leur réunion annuelle. Elles n'ont en aucune façon participé à la lutte.

Ou encore, 10 avril 1908 :

C'est une campagne humanitaire comme l'Angleterre n'en a jamais vue depuis Wilberforce.

Un contradicteur de M. Edmund D. Morel le rappelait d'ailleurs quelques jours plus tard au souvenir de la réa-

lité « morale et pratique » à la fois qu'il avait exposée dans son livre, en écrivant :

M. Morel semble ne pas aimer que je fasse allusion aux intérêts mercantiles qui sont en jeu, alors même que je déclare tenir ces intérêts pour légitimes. Il préfère voir dans toute cette campagne la preuve que l'Angleterre possède toujours « l'esprit de Clarkson et de Wilberforce » et que les fondateurs de la « Congo Reform Association » soient tous animés par cet esprit, je ne le mets pas en doute. La ligue anglaise est puissante, si puissante, — je cite à nouveau M. Morel, — qu'elle a déchainé un mouvement populaire plus spontané et infiniment plus grand que celui que provoqua Gladstone contre les atrocités bulgares.

M. Morel me permettra de voir dans ce passage de sa réponse, un argument qui se retourne contre sa thèse ; ce qui rend plus intense le mouvement de protestation contre les abus léopoldiens que ne l'était l'agitation contre les atrocités bulgares, c'est précisément parce qu'ici le mobile humanitaire se corse du mobile mercantile, sans quoi la « Congo Reform Association » n'aurait pas trouvé auprès du parlement et du gouvernement anglais les appuis énergiques que l'on sait [1].

La campagne se couronnait donc d'un double étendard. Philosophique et pratique à la fois pour le public anglais, qui se distingue par « l'heureuse alliance du sens commercial et de la philanthropie », elle était purement dogmatique pour le public français, entaché comme on sait, d'un idéalisme incurable et rebelle aux principes dès qu'il les voit liés au succès des affaires.

Pratique, à dire vrai, la campagne, anglaise ou française, née de raisons commerciales et de conflits mercantiles, ne pouvait pas ne pas l'être, fût-ce en dehors de la volonté de ses chefs. Si elle triomphait, la disparition des concessions ne consacrerait pas seulement le triomphe d'une idée, mais celui aussi des commerçants de Liver-

1. *Courrier européen* du 5 juillet 1907.

pool. Bon gré mal gré, si étrangers qu'ils s'affirmassent à toute préoccupation mercantile, les meneurs français de la campagne servaient les mêmes intérêts que leurs collègues anglais. Ils savaient par le livre de M. Morel, que ces intérêts étaient des « intérêts commerciaux » et, de ce fait, en dépit qu'ils en eussent, ils ne pouvaient pas se dégager d'une solidarité d'affaires soulignée par le soin arrogant qu'ils ont mis à revendiquer, sept ans durant, le monopole de l'idée pure. En fait, la logique les amenait à approuver explicitement les prétentions commerciales des Anglais. Ils ne se bornaient pas à le faire dans une forme générale soit en écrivant : « Il faut supprimer les concessions », soit en discréditant par d'injustes outrages tous les commerçants et tous les fonctionnaires français. Ils étaient conduits à des précisions. C'est ainsi que le 2 mars 1906, dans le *Courrier européen*, M. Challaye ne cachait pas qu'il était partisan des réclamations anglaises :

Deux maisons de commerce anglaises possédaient des factoreries dans les régions de la côte qui furent concédées en 1899. Elles voulurent continuer à acheter aux indigènes du caoutchouc. Les compagnies concessionnaires s'y opposèrent, firent saisir comme ayant été recueilli dans leur propriété et par conséquent leur appartenant, le caoutchouc récolté par les traitants des maisons anglaises, leur intentèrent des procès où elles eurent gain de cause. Les maisons de commerce anglaises protestèrent contre ces jugements et le litige est encore actuellement l'objet de discussion entre les deux diplomaties.

Il semble bien difficile de nier que le régime des concessions viole l'acte de Berlin conclu en 1885.

De même, quatre ans plus tard, les maisons anglaises, ayant fait entre temps capituler le gouvernement fran-

çais et obtenu une indemnité, M. Paix, dans *le Rappel*, en approuvait le principe :

Puisque l'on a parlé des compagnies anglaises qui étaient installées depuis vingt-cinq ans sans titres dans cette région du Gabon, je dirai que vingt-cinq ans d'occupation de terres sans maître peuvent aux colonies passer pour un titre, puisque trente ans sous nos climats suffiraient à établir un titre valable...

Malgré les condamnations prononcées en vertu d'un droit écrit qui ne pouvait en l'espèce que consacrer une injustice, la colonie s'est crue tenue en équité à payer une indemnité de 1.500.000 *francs* [1].

Cette union des « principes » et des « affaires » a été appréciée dans les termes suivants à la tribune de la Chambre par M. Guernier dans un discours fort applaudi.

M. Morel affirme que la philanthropie est étroitement unie aux intérêts commerciaux. Précieux aveu qui éclaire d'un jour singulier le rôle des sociétés philanthropiques de protection des indigènes dans les colonies d'Afrique.

Assurément, il y a dans ces sociétés des hommes admirables que je respecte et même quelques-uns que je vénère. Mais à côté de ces hommes de sentiment élevé, il y a des habiles qui savent mettre en valeur cette heureuse alliance de la philanthropie et des intérêts commerciaux.

L'aveu de M. Morel éclaire à merveille ce qu'il y a parfois de contradictoire dans la politique de certaines sociétés de protection des indigènes. On comprend alors que, tandis qu'elles sont constituées pour protéger les indigènes du bassin conventionnel du Congo, elles portent de préférence leur attention, non sur les indigènes de ce bassin conventionnel, mais bien sur ceux qui résident en dehors et que, comme par hasard, les faits qu'elles dénoncent, à propos de ces mêmes indigènes, servent précisément la politique et les intérêts commerciaux de M. Morel et de ses amis.

Eh bien ! il y a là une attitude qu'il serait coupable de laisser dans l'ombre et s'il faut tenir largement compte des sentiments nobles et généreux, il faut en même temps se mettre en garde

1. On a quelque peine à concilier cette opinion avec celle que M. Challaye, collègue de M. Paix, exprimait en avril 1911 : « Si notre ligue avait eu à se prononcer sur l'indemnité Hatton et Cookson, elle s'y serait résolument opposée. » *Courrier européen* de mai 1911.

contre les habiles qui se laissent peut-être un peu trop facilement séduire par l'alliance de la philanthropie et du sens commercial.

Comprendra-t-on par exemple, que, en 1899, le président de l'une de ces sociétés ait écrit un ouvrage, très intéressant d'ailleurs sur le Congo, où il se faisait l'apôtre véhément des concessions et des sociétés de colonisation et que, ensuite, ce même président, cédant sans doute au souffle inspirateur de la philanthropie britannique qui le ravit, l'Esprit-Saint lui-même, soit tout d'un coup devenu le plus acharné de leurs détracteurs ?

Messieurs, cet état de choses doit nous faire réfléchir, parce que, lorsqu'on viendra nous parler des protestations des sociétés de civilisation et de patronage des indigènes, nous écouterons avec déférence ceux qui parlent avec leur cœur, mais nous nous mettrons en garde contre ceux qui seraient tentés par l'heureuse alliance chère à M. Edmund Morel [1].

Ainsi se présentait, à son début, la campagne anglo-française contre le Congo français. Quelle que fût l'intention de ceux qui y présidaient, cette campagne allait être, en dernière analyse et par la force des choses, l'instrument des intérêts anglais contre les intérêts français, de la politique anglaise contre la politique française. Ce n'était pas une idée s'opposant à une idée, c'étaient deux concurrents aux prises. Il s'agissait de savoir à qui, Français ou Anglais, iraient les bénéfices du Congo, si Liverpool triompherait de Paris. Si haut que les meneurs de cette campagne prétendissent placer leur idéal, ils se mouvaient sur le roc des réalités financières et chaque coup porté par eux au régime institué par la France préparait un profit tangible pour les négociants anglais, dont cependant ils avaient dit le 24 février 1905. « Le souci d'humanité dont ils font montre aujourd'hui n'a pas d'autre but que de cacher leurs convoitises. »

1. *Journal officiel* du 5 avril 1911.

III

LA RÉSISTANCE FRANÇAISE

La pression exercée au nom des principes moraux — et de neuf chambres de commerce, dont M. Edmund D. Morel était le leader, — trouva au Foreign Office un écho presque immédiat. C'est au printemps de 1902 que les représentants autorisés des commerçants de Liverpool avaient prié lord Lansdowne d'agir. Dès le 3 juillet de la même année, cette action s'exerçait sous la forme d'une offre d'arbitrage que M. Paul Cambon transmit à M. Delcassé et à laquelle celui-ci répondit le 11 février 1903 par la très forte et très ferme dépêche qu'on a lue ci-dessus. On se souvient que, dans cette dépêche, M. Delcassé, après avoir établi en droit et en fait l'absolue légitimité du régime institué par la France au Congo en 1899, rappelait qu'il s'était employé à amener une entente entre les concessionnaires français et les maisons Holt, Hatton et Cookson. Il disait à ce sujet :

Il va de soi que les dispositions conciliantes manifestées par le ministère des Colonies ne sauraient être interprétées comme infirmant à aucun degré la régularité juridique du régime foncier en vigueur dans la partie française du bassin conventionnel du Congo, ni comme étant de nature à engager l'avenir.

Ce qui a été cherché, c'est de faciliter, à titre gracieux et dans le plus large esprit de conciliation et de bienveillance, en tenant compte aussi complètement que possible des divers intérêts qui pouvaient être en jeu, la transition d'un état de fait, auquel ne s'attachait aucun droit valablement établi, à un état légal régulièrement ordonné.

Quant à l'arbitrage proposé par le gouvernement britannique, M. Delcassé le jugeait inutile et précisait en tout cas qu'il ne l'accepterait que dans des conditions nettement déterminées, la question de principe et de droit étant laissée en dehors. Tel fut le point de départ, entre Londres et Paris, d'un débat qui a duré de 1902 à 1910 et qui a trouvé sa conclusion, par un singulier détour, dans le consortium congolais négocié à cette dernière date entre la France et l'Allemagne.

Les huit derniers mois de 1903 furent consacrés à la négociation du rapprochement franco-anglais, qui aboutit, l'année suivante, à la signature du traité du 8 avril 1904. Pendant cette période, le gouvernement britannique laissa dormir la réclamation Holt, Hatton et Cookson. Mais deux mois après la signature du traité, il la réveilla avec un regain d'ardeur. Il réclamait pour les deux maisons de Liverpool une indemnité. La demande anglaise suggérait subsidiairement un recours possible à l'arbitrage. Par un singulier abus d'interprétation, elle prétendait que les ménagements gardés au Congo vis-à-vis des tiers de 1899 à 1901 équivalaient à la reconnaissance de leur droit. Elle prétendait même, d'après des publications de journaux, que le gouvernement français avait imposé aux concessionnaires l'obligation de racheter les établissements étrangers, c'est-à-dire d'indemniser leurs propriétaires.

Le 19 octobre 1905, le Foreign Office revint à la charge et, détail à noter, il se plaça précisément sur le double terrain défini depuis plusieurs mois en France et en Angleterre par les ligues de protection des indigènes, par M. Morel et ses amis français, en couplant étroitement les réclamations particulières de MM. John Holt, Hatton

et Cookson avec la question générale de l'interprétation de l'acte de Berlin et en proposant, à ce sujet, la réunion d'une conférence. Il ne s'agissait plus d'une indemnité, c'est-à-dire d'une satisfaction de fait, mais d'une revendication juridique de nature, si elle triomphait, à mettre en question les droits souverains de la France sur ses possessions d'Afrique équatoriale. Dans des termes presques identiques, le 2 mars 1906, M. Challaye, président de la ligue de protection des indigènes du bassin conventionnel du Congo, définissait les réclamations anglaises, en indiquant, on l'a vu, que l'acte de Berlin les justifiait à son sens[1].

Dans le mois même où paraissait à Paris cet article, le 21 mars 1906, lord Lansdowne écrivait à M. Paul Cambon pour lui exprimer sa « vive espérance » que le gouvernement français trouverait moyen de donner satisfaction à MM. John Holt, Hatton et Cookson. Il rappelait que, le même jour, le gouvernement britannique avait consenti à racheter aux porteurs français leurs titres de la Compagnie des Chemins de fer Sud-Africains et il invoquait la bonne volonté dont l'Angleterre avait témoigné en cette affaire pour souhaiter que la France fut également conciliante. Il n'établissait entre les deux questions aucun lien juridique ni diplomatique. Il reconnaissait qu'elles n'avaient rien de commun au fond.

Bien que les deux cas ne soient pas, à strictement parler, analogues, ils ont ceci de commun que les négociations ont pour tous deux été traînées injustement en longueur et ont montré une complète divergence de vues sur une question de principe sur laquelle, en aucun cas, le côté de la défense n'a voulu céder.

1. Voir ci-dessus page 232.

Il ne s'agissait donc, à aucun degré, d'une convention à deux termes entre les deux gouvernements, mais seulement d'un appel à « l'esprit libéral » du gouvernement français, en vue d'une indemnité accordée « à titre gracieux ». Bref, le gouvernement britannique, allant moins loin cette fois que dans sa dépêche précédente, moins loin aussi que les ligues anglaise et française de protection des indigènes, s'abstenait de discuter en droit et se bornait à solliciter de notre bonne volonté une satisfaction pécuniaire pour ses nationaux.

Toutefois, quatre jours plus tard, la séance de la Chambre des communes détruisait la sécurité qu'eût pu, par son changement de ton, nous donner la lettre du 21 mars. En effet, en réponse à une question d'un député, sir Edward Grey déclarait de nouveau qu'il n'acceptait pas la thèse française définie le 11 février 1903 par M. Delcassé. M. Paul Cambon rendait compte en ces termes, le 28 mars, des déclarations de sir Edward Grey :

Le secrétaire d'État pour les Affaires étrangères s'est prononcé contre la théorie attribuée aux concessionnaires français et belges, d'après laquelle les produits des forêts ne constitueraient pas le « commerce proprement dit » et réduirait ainsi les échanges permis aux négociants anglais aux seuls produits de l'art ou de l'industrie indigènes, ne portant pas sur les produits naturels des forêts.

Quant aux réclamations des maisons britanniques, sir Edward Grey s'est contenté de dire que le gouvernement s'en occupait activement, mais qu'il ne pouvait faire aucune déclaration précise dans l'état actuel des négociations.

C'était donc la théorie intégrale, celle de MM. Edmund D. Morel, Challaye, etc..., que le gouvernement britannique persistait à soutenir. C'était tout le régime du Congo français qu'il contestait et, par suite, les récla-

mations de MM. Holt, Hatton et Cookson posaient, comme au premier jour, la question de principe, sur laquelle M. Delcassé s'était déclaré irréductible. Ces réclamations se faisaient d'ailleurs de plus en plus pressantes. En avril 1906, le Foreign Office profitant de la présence à Londres de M. Binger, directeur des affaires d'Afrique au ministère français des Colonies, lui faisait connaître « les conditions auxquelles MM. Holt, Hatton et Cookson consentiraient à traiter ». Ces conditions n'étaient point modestes, puisqu'elles comportaient la suppression pure et simple de onze procès alors engagés contre elles par les concessionnaires français (demande en restitution de produits et en 1.900.000 francs de dommages et intérêts), plus une indemnité globale de 2.500.000 francs à partager par moitié entre les deux maisons. Moyennant quoi, ces maisons abandonneraient leurs réclamations et aussi leurs établissements dont la médiocre valeur a été indiquée plus haut. La situation était donc la suivante : pour le présent, MM. Holt, Hatton et Cookson accusés de détournements de produits exigeaient l'annulation de ces plaintes. Pour le passé, ils réclamaient, en compensation des condamnations subies par eux, deux millions et demi d'indemnité : voilà pour le fait. Quant au droit, les condamnations antérieures et les instances engagées étant basées sur la doctrine invariable des tribunaux de la colonie et du gouvernement français, la réparation pécuniaire des premières et l'abandon des secondes ne pouvaient pas ne pas porter une sensible atteinte à cette doctrine. Comme en 1902, le gouvernement français devait opter entre ces deux termes : maintien de la thèse française nettement opposée à la thèse anglaise et pas d'indem-

nité ; indemnité et affaiblissement de la thèse française, quelque artifice de forme qu'on employât.

Pendant plusieurs années, les ministères des Affaires étrangères et des Colonies maintinrent, avec une invariable fermeté, le point de vue si fortement opposé le 11 février 1903 aux prétentions solidaires de M. Edmund D. Morel et de ses amis, de MM. Holt, Hatton et Cookson, des Chambres de commerce anglaises et du gouvernement britannique. Le 7 décembre 1904, M. Delcassé répondait à la dépêche anglaise du 17 juin précédent et confirmait rigoureusement ses conclusions de 1903. Il montrait d'abord que la prétention anglaise d'arguer, soit des ménagements observés vis-à-vis des tiers au Congo français, soit d'articles de journaux, pour soutenir que MM. Holt, Hatton et Cookson avaient « droit à une indemnité » était proprement insoutenable.

J'aurais tout d'abord à faire remarquer que ce qu'imprime le *Bulletin de l'Afrique Française*, qui est une publication privée, ne saurait, à aucun degré, engager le gouvernement ou ses ayants-cause.

Ainsi que je l'ai mentionné au mois de février 1903, les actes de concession et les cahiers des charges y annexés, ont été successivement insérés en leur temps au *Journal Officiel*. C'est là, et là seulement, que peut être cherché ce qui, dans les tractations dont il s'agit, constitue la loi des parties, leurs obligations réciproques et les droits des tiers. Je n'y trouve aucune clause de la nature de celle qu'invoque la dépêche anglaise.

Il est néanmoins tout à fait exact, et nous sommes heureux de voir lord Lansdowne le constater, que des égards très grands ont été témoignés à tous les commerçants qui avaient noué des relations d'affaires dans le périmètre des concessions ; qu'au lieu d'agir immédiatement dans la rigueur de leurs droits, nos concessionnaires ont entamé des pourparlers, ont tâché d'entrer en accommodement. Il est non moins vrai que l'administration française s'est montrée très favorable à ces tentatives de conciliation ;

qu'elle a enregistré avec satisfaction les résultats obtenus, et qu'elle croit pouvoir s'en faire honneur dans la mesure où elle a été à même d'y contribuer.

Mais cette situation, nous l'avons déjà exposée au mois de février 1903. J'avais, dès ce moment, rappelé qu'à côté des droits légitimement acquis, qu'il incombait à nos autorités de consacrer, il s'était présenté des situations de fait, que, rigoureusement, nous n'eussions pas été tenus de prendre en considération et que telle n'avait pas été cependant notre attitude.

J'y marquais toutefois que, si c'était sousl'inspiration de notre administration que nos concessionnaires étaient entrés en négociations avec les marchands étrangers, cette intervention n'avait eu (et ne pouvait avoir en effet), qu'un caractère purement officieux. « Les dispositions conciliantes manifestées par le minis- « tère des Colonies, disais-je, ne sauraient être interprétées « comme infirmant à aucun degré la régularité juridique du régime « foncier en vigueur dans la partie française du bassin convention- « nel du Congo, ni comme étant de nature à engager l'avenir. »

A plus forte raison, dois-je ajouter aujourd'hui, puisque la valeur et la portée pratiques de nos réserves ne semblent pas s'être suffisamment dégagées des termes où nous les avions formulées, qu'il ne saurait être question pour les maisons anglaises, de vouloir trouver dans un traitement, qui ne leur a été accordé qu'à titre absolument gracieux et précaire, l'ouverture d'un droit quelconque à une indemnité.

J'avais noté aussi en 1903, que ce n'était qu'avec MM. Holt, Hatton et Cookson, que nos concessionnaires n'avaient pu s'arranger. J'ai, à l'heure actuelle, le regret de constater que, malgré de nouvelles tentatives d'entente, les choses en sont toujours au même point.

Qu'en conclure, sinon que nos concessionnaires ont dû se heurter, cette fois encore, à des prétentions vraiment excessives et qu'en bonne équité, les maisons anglaises n'ont à s'en prendre qu'à leurs exigences des difficultés dont elles cherchent, à tort, à rejeter sur d'autres les responsabilités.

Cela dit, M. Delcassé indiquait que, bien que ces prétentions lui rendissent plus difficile pour l'avenir « l'attitude constamment bienveillante » qu'il avait observée dans le passé, il restait disposé à faciliter une entente.

Nous ne voudrions cependant pas considérer comme définitivement exclue toute possibilité d'arrangement, et j'ai la confiance que, sous le bénéfice des réserves ci-dessus formulées, le ministère des Colonies ne se refuserait pas, cette fois encore, à faciliter une reprise des échanges de vues entre les parties en cause, si les maisons anglaises en exprimaient le désir et donnaient, par des actes, un gage de leurs dispositions.

Quant à la proposition anglaise d'arbitrage, M. Delcassé rappelait avec insistance qu'elle ne paraissait tenir aucun compte de ses objections de février 1903 et les renouvelait formellement.

Ces conditions préalables, la dépêche anglaise semble les ignorer. Isolant notre adhésion des modalités dont elle dépendait, le principal secrétaire d'État britannique en prend texte pour nous proposer d'appeler le tribunal de la Haye, moins à examiner la conformité avec l'acte de Berlin, des pratiques suivies dans une colonie particulière (ce qui serait déjà tout à fait en dehors de ce que nous avions accepté) qu'à apprécier, d'une part, « la signification à donner aux termes de cet acte destiné à garantir dans sa sphère d'application, les principes de la liberté commerciale et de l'égalité de traitement » et, d'autre part, « la mesure dans laquelle ces principes ont été généralement observés ».

Nos réserves avaient cependant pour nous un caractère essentiel.

Tout d'abord, nous entendions mettre hors de toute discussion l'organisation du régime foncier au Congo français, telle qu'elle résulte, en droit comme en fait, des décrets qui l'ont instituée, et des actes de disposition qui en ont été la conséquence.

Un tel débat eût, en effet, empiété sur le domaine de la souveraineté intérieure des États, où la conférence africaine s'était, à juste titre, interdit de pénétrer. Ainsi que je l'écrivais, le 3 février 1903, le gouvernement français a agi là dans le plein exercice de ses droits souverains, et en des matières que n'affectent, en aucune manière ni à aucun degré, les stipulations de l'acte général de Berlin.

D'autre part, sans vouloir dire que jamais une juridiction arbitrale ne pourrait être appelée à connaître de questions du genre de celles qu'on nous propose aujourd'hui de lui soumettre, il est permis d'affirmer qu'il n'est pas dans sa mission normale, pas plus d'ailleurs que dans celle de toute autre juridiction, de statuer sur

des difficultés qui ne portent pas sur des espèces précises et bien déterminées.

Nous pensons, en effet, qu'il pourrait y avoir une cause sérieuse de trouble et d'incertitude pour les rapports internationaux à laisser se créer, pour ainsi dire en marge des traités, un corps de doctrines théoriques qui, conçues en dehors de litiges matériels, ne seraient limitées, au point de vue de leur application et de leurs conséquences, ni dans le présent ni dans l'avenir.

En conséquence, le gouvernement français n'admettait pas qu'on discutât le droit dont il avait usé en instituant au Congo le régime des concessions.

Il importe de ne point perdre de vue que les principes que nous avons appliqués dans la partie occidentale du bassin conventionnel du Congo sont, comme l'a démontré ma lettre du 11 février 1903, en parfaite conformité avec les mesures prises par le gouvernement britannique lui-même dans les régions Est de la même zone, à l'intérieur des territoires de l'Afrique orientale anglaise.

Cette situation de droit et de fait nous paraît exclure entre les deux gouvernements tout litige de principe ou même de doctrine.

Si des difficultés de détail se produisaient, nettement distinctes du principe, l'arbitrage serait possible, mais à cette condition seulement. Le gouvernement britannique n'ayant rien répondu à la démonstration française de 1903, M. Delcassé prenait acte de ce silence comme d'une implicite adhésion.

La dépêche anglaise du 19 octobre 1905 établit que cette adhésion, le gouvernement britannique n'entendait pas l'avoir donnée : car, comme on l'a vu, l'Angleterre y proposait pis encore que l'arbitrage, la réunion d'une conférence internationale qui eût, ainsi qu'un tribunal d'appel, statué sur le régime du Congo français sous prétexte d'interpréter l'acte de Berlin. Cette proposition était plus inacceptable encore que la pré-

cédente. Elle ne tenait aucun compte de nos objections. Elle prétendait nous associer à une initiative manifestement dirigée contre nous. Bien qu'on fût en pleine crise marocaine et que l'appui de l'Angleterre au Maroc nous fût, plus que jamais nécessaire, M. Rouvier eut le mérite de ne point céder. Il en avisa M. Paul Cambon le 26 janvier 1906[1].

Nous avons exclu de toute discussion le régime de nos concessions basé sur les principes appliqués avant nous par le gouvernement britannique dans ses possessions du bassin conventionnel du Congo ; ce régime étant essentiellement distinct des questions de liberté commerciale régies par l'acte général de Berlin.

Sous ces réserves, et pour le cas où en dernière analyse, un arrangement amiable ne pourrait intervenir avec les maisons anglaises, nous avons accepté le recours à un arbitrage, mais « sur des espèces précises et sur des faits pertinents ». Encore était-il supposé que la liberté commerciale au sens et dans les limites que nous avions déterminées aurait été atteinte. Nous demandions aussi que nos concessionnaires pussent saisir l'arbitre des griefs qu'ils pouvaient avoir contre des maisons anglaises. Le Foreign Office nous propose maintenant une formule de compromis qui limite les pouvoirs de l'arbitre aux réclamations britanniques et pose la question dans des termes qui, d'après M. le Ministre des Colonies, nous conduiraient forcément à une condamnation.

D'autre part, donnant, sans tenir compte de nos réserves réitérées, un sens qu'elle n'a pas à notre acceptation d'un recours éventuel à l'arbitrage, le gouvernement britannique nous demande maintenant de nous associer à lui pour convoquer une conférence européenne où se discuteraient, à propos de la révision de l'acte de Berlin, des questions qui ne paraissent pas pouvoir être soule-

1. En décembre 1906, lors de la constitution de la Ligue française de protection des indigènes, les fondateurs de cette ligue préconisèrent la conférence que le gouvernement français repoussait avec tant de raison. On lit en effet dans le *Courrier européen* du 14 décembre 1906 : « M. Pierre Mille affirme que les Français doivent s'intéresser à la réforme du Congo léopoldien ; car les procédés du Congo léopoldien ont pénétré dans le Congo français. Une conférence internationale, évoquant la question de l'État libre du Congo, serait nécessairement amenée à exiger la réalisation de réformes au Congo français, puisque ces décisions s'appliqueraient à tout le bassin conventionnel du Congo..... »

vées sans mettre en cause et sans exposer aux risques d'une condamnation notre régime de concessions.

M. le Ministre des Colonies considère que la formule de compromis, est, pour nous, inacceptable et que, si le gouvernement anglais veut convoquer une conférence, il doit le faire sous sa responsabilité et sans que nous ayons à nous entendre avec lui.

D'ailleurs, ainsi que je l'ai montré, les propositions du Foreign Office, d'une part méconnaissent pour ainsi dire systématiquement ce que nous avons fait ou dit, et ramènent le différend à la simple satisfaction des convenances britanniques en déplaçant absolument le terrain du débat.

M. Rouvier demeurait disposé à faire preuve de bonne volonté. Mais il estimait que le gouvernement britannique ne lui en fournissait pas les moyens.

Par conséquent, au mois de janvier 1906, malgré l'action diplomatique de l'Angleterre, malgré la campagne de presse menée en Angleterre et en France contre le principe des concessions congolaises, le gouvernement français, fidèle à sa doctrine initiale de 1903 et à la jurisprudence invariable des tribunaux de la colonie, n'admettait pas, que, sous prétexte de donner satisfaction aux intérêts plus ou moins lésés de MM. Holt, Hatton et Cookson ou, comme disait M. Rouvier, aux convenances britanniques, la France vît discuter des actes de souveraineté qu'elle estimait conformes à ses engagements internationaux et dont d'ailleurs l'Angleterre lui avait en 1888 donné l'exemple. C'était une doctrine cohérente, un bloc qu'il importait de ne pas laisser toucher, si l'on avait souci de la dignité et de l'indépendance de notre politique. Le ministère des Affaires étrangères, au cours de cette période, avait défendu cette doctrine avec une fermeté qui lui fait grand honneur.

IV

LA CAPITULATION FRANÇAISE

Cette fermeté devait être, hélas ! sans lendemain. Faut-il penser que le désir, à l'issue de la conférence d'Algésiras, de marquer au gouvernement britannique l'étendue de notre gratitude ait primé dans l'esprit de nos ministres tout autre considération ? Peut-être. Il est, d'autre part, incontestable que le gouvernement français a été impressionné par la féroce campagne menée, à Paris plus encore qu'à Londres, contre le régime de notre Congo, contre tous ceux, hommes privés ou hommes publics, qui avaient charge de l'appliquer. Cette attaque, sous le feu de l'ennemi, désarmait nos ministres. Ils en venaient, comme dans la question allemande [1], à oublier qu'il ne s'agissait point seulement d'intérêts privés, mais aussi et surtout d'intérêts publics, qu'il y avait une doctrine politique française à défendre et que cette doctrine ne pouvait être défendue qu'à condition d'être acceptée et soutenue tout entière et d'inspirer constamment l'action de notre diplomatie. Dès lors que les concessions étaient en cause, il semblait que l'affaire devînt suspecte et, par là, l'étrange violence de quelques-uns compromettait la cause nationale si vaillamment sau-

1. Voir ci-dessus, page 168.

vegardée cinq ans durant par le ministre des Affaires étrangères.

Depuis 1902, au Congo même, de nombreux symptômes témoignaient de la mollesse des pouvoirs publics à protéger le commerce français. Les instructions ministérielles du 24 mai 1899 avaient cependant dicté, à cet égard, leur devoir aux fonctionnaires de tout ordre dans des termes qui méritent d'être rappelés.

Il ne faut pas que, dans l'exécution des conventions intervenues, les deux parties contractantes apportent une méfiance réciproque, ni surtout un sentiment inexplicable de rivalité secrète, toujours prêt à se manifester par une attitude inquiète, tracassière et processive. Vous devrez considérer, en ce qui vous concerne, que non seulement le succès des exploitations projetées intéresse au plus haut degré l'avenir de la colonie, mais encore qu'il doit avoir en France un écho retentissant, et que cette répercussion, mieux que toute œuvre de propagande, peut contribuer au développement général de notre empire colonial.
Il importe que l'administration ne néglige rien pour faciliter cette réussite, non seulement par l'observation franche et loyale de ses engagements (ce qui ne serait qu'un concours passif) mais encore en donnant aux entreprises toutes les facilités compatibles avec les intérêts publics dont elle a la garde, en traitant les agents de ces entreprises comme des collaborateurs qu'elle a le devoir d'aider dans leur tâche, en veillant constamment à ce que ses propres agents apportent dans leurs rapports quotidiens avec les représentants et agents des concessionnaires, non seulement une courtoisie parfaite, mais encore la plus grande bienveillance et un désir sincère de contribuer autant qu'il sera possible au succès de leurs efforts.

Or cette collaboration n'existait pas et bientôt la neutralité allait faire place à l'hostilité. A la fin de 1902, une première mesure est prise qui précise l'attitude qu'adoptera désormais l'administration ; les fonctionnaires de la colonie reçoivent défense de procéder à l'ave-

nir, à la demande des sociétés concessionnaires, à des constats en matière de détournements de produits. Cette procédure qu'autorisaient, semble-t-il, les instructions de 1899 [1] était nécessaire, puisque les tribunaux allaient exiger la preuve de l'origine des produits détournés [2]. Faute de cette preuve, que deviendrait la jurisprudence qui, invariable sur le principe, serait désormais privée des moyens légaux de constater le fait ? N'était-ce point, dans la lutte judiciaire, qui se poursuivait âprement entre Français et Anglais, désarmer pour l'avenir les premiers au profit des seconds ? Pour le passé d'ailleurs, une seconde mesure allait dépouiller les jugements antérieurs de toute force exécutoire. Les concessionnaires, ayant triomphé en première instance, attendaient de la juridiction d'appel la confirmation de leur droit. Que fit-on ? Pendant quinze mois, à la demande du gouvernement britannique, la Cour d'appel de Libreville fut supprimée par la mise successive en congé de tous ses membres. Le 16 février 1904 le *West African Mail*, journal de M. Edmund D. Morel, annonçait cette bonne nouvelle à ses amis de Liverpool.

La dispute ouverte depuis plusieurs années a causé de nombreux procès tous gagnés au début par les sociétés françaises.

Les maisons anglaises ont fait appel de chaque arrêt, mais le ministre des Affaires étrangères français, craignant de graves conflits au cas où les appels seraient encore gagnés contre les Anglais, suspendit le fonctionnement du Tribunal d'appel dans la Colonie.

Cette situation dure depuis deux ans et les compagnies françaises ont besoin d'en finir.

1. Voir ci-dessus page 211.
2. Voir ci-dessus page 214.

Il semble en effet, bien qu'aucune autre trace ne s'en trouve dans les dossiers français, que le gouvernement français eût négocié avec le gouvernement britannique cette étrange transaction : car dès le 4 mars 1903, un fonctionnaire du Foreign Office avait avisé les maisons Holt, Hatton et Cookson qu'il allait être sursis, en raison des négociations en cours, à toutes les instances[1].

4 *mars* 1903.

Messieurs,

En référence à votre lettre du 24 courant et vos correspondances précédentes concernant la procédure à adopter pour obtenir un sursis dans les actions encore pendantes contre vous dans le Congo français, je suis dirigé par le marquis de Lansdowne à vous transmettre les extraits annexés du rapport fait sur ce sujet à l'ambassade de Sa Majesté à Paris.

L'ambassadeur de Sa Majesté a été dirigé à exprimer au gouvernement français l'espoir conçu par le gouvernement de Sa Majesté que le procureur de la République va prêter son appui à la demande qui doit être faite à la Cour de Libreville par votre agent et celui de MM. Hatton et Cookson pour un sursis dans toutes les actions en cours en attendant l'interprétation des négociations pendantes entre les gouvernements anglais et français sur la signification véritable de l'article 5 de l'acte de Berlin (1885). En accordance, j'ai à suggérer que les ordres seront donnés à votre agent de Libreville de faire une application à la Cour à cet effet.

La présente lettre servira comme lettre officielle du Foreign Office avec laquelle, d'après l'avis donné à l'ambassadeur de Sa Majesté, vous serez muni en ordre à justifier à la Cour l'existence des négociations entre les deux gouvernements.

Veuillez agréer.....

Signé : J. H. VILLIERS.

Traduction certifiée conforme.

Libreville le 6 mai 1903.

Signé : James DEMMIN.

1. Traduction du Foreign Office.

Au printemps de 1903, on s'était cependant décidé à désigner un président, M. de Merona, pour le Conseil d'appel de Libreville. Mais, par une curieuse conception du rôle de la magistrature, le nouveau président, avant de prendre possession de son poste, fut autorisé par le ministère des Colonies à se rendre en Angleterre. Pour quel objet ? Pour négocier un arrangement avec les Anglais, condamnés en première instance, qu'il allait avoir à juger en appel. Rentré à Paris après cette négociation, dont tout le monde, sauf lui, aurait pu être chargé, M. de Merona se retourna vers ses autres justiciables, les concessionnaires français et les invita à se rencontrer avec M. Holt au ministère des Colonies. La Compagnie française du Congo occidental déclina cette invitation, mais les lettres, que lui adressa à cette occasion le président du tribunal d'appel, témoignent du zèle avec lequel celui-ci s'acquittait de sa mission extra-judiciaire.

Mercredi, 27 mai 1903

Cher Monsieur,

Décidément, je joue de malheur. Au moment où je me disposais à rédiger la lettre dont je vous avais parlé, j'ai reçu un mot de M. X... m'invitant à le venir voir.

Devant ses bonnes dispositions et son désir de hâter les intentions de M. Holt, j'avais renoncé à écrire avant mon retour de Londres.

Or, ce matin, j'ai reçu un mot de M. Holt m'invitant à le venir voir.

Nous avons eu ensemble une conférence fort longue ce matin et cet après-midi nous avons conféré avec M. Binger.

Il résulte de toutes ces conversations, que MM. Holt et Cookson sont disposés à entrer dans la voie d'un arrangement.

Comme il importe de battre le fer pendant qu'il est chaud, je vous serai très obligé de me recevoir vendredi matin afin que

nous puissions élaborer un plan ensemble qui faciliterait les négociations.

Je serais venu demain, mais je m'absente pour la journée. Merci d'avance. Croyez-moi votre dévoué.

Signé : DE MERONA.

Si vous avez une communication, adressez-la à M. de Merona, 7, rue du Havre.

M. de Merona se trompait d'ailleurs et la tentative d'arrangement, où il s'était si étrangement fourvoyé, n'eut aucune suite. Par contre, dès son arrivée à Libreville, il rendait, redevenu magistrat, un arrêt en date du 27 janvier 1904, cassant le jugement du 28 juin 1902 du tribunal de Libreville, non point qu'il contestât le droit des compagnies à être seules à recueillir l'ivoire et le caoutchouc sur le territoire concédé, mais faute à la Compagnie du Congo occidental d'avoir établi l'origine des produits dérobés, preuve qui devenait au surplus impossible depuis l'interdiction des constats. Ainsi, les concessionnaires, au début de 1904, se trouvaient dans le cas paradoxal de voir la justice continuer à reconnaître leur droit, mais leur refuser réparation des dommages subis par eux, parce que l'administration leur avait enlevé, en supprimant les constats, le moyen d'en établir la réalité.

Or, à ce moment, par une singulière imprudence, alors que la campagne contre les concessionnaires battait son plein, alors que le ministre des Affaires étrangères les défendait tenacement contre les prétentions anglaises, le ministère des Colonies se donna l'apparence de cautionner moralement les attaques dirigées contre ses administrés. En effet, en mars 1904, le très estimable éditeur qui publie la plupart des documents officiels du minis-

tère des Colonies, mit en vente une traduction française du livre de M. Edmund D. Morel, *Problèmes de l'Ouest Africain.* L'auteur de cette traduction n'était autre que le chef du bureau de l'Afrique au ministère des Colonies, dont le nom et le titre figuraient sur la couverture. La responsabilité personnelle de ce haut fonctionnaire ne saurait d'ailleurs être mise en cause, puisqu'il a été établi qu'il n'avait fait cette traduction qu'avec l'autorisation, sur les conseils et avec l'approbation de ses chefs. Mais que dire de l'imprudence du ministère qui, en pleine bataille, après les exigences du Foreign Office, la résistance de M. Delcassé, la campagne « morale et pratique » des Chambres de commerce anglaises et du *Courrier européen*, donnait ainsi son aval aux violentes attaques dirigées par le représentant des « intérêts commerciaux anglais » contre les commerçants français à qui le liait un contrat, contre l'administration française, contre les ministres français ? C'était une aggravation de la mission singulière confiée en 1903 au président de Merona [1].

Quelques mois plus tard, un nouvel incident judiciaire se produisait. L'une des sociétés françaises en procès

1. L'exposé de ces faits devant la commission du budget de la Chambre des députés, le 25 janvier 1910, a provoqué, entre autres interruptions, les suivantes :

M. AJAM. — Voilà ce qui est grave !
M. MASSABUAU. — C'est scandaleux !
M. CHARLES DUMONT, *rapporteur général.* — C'est fantastique !
M. AJAM. — C'est abominable !
M. VIOLLETTE, *rapporteur des budgets locaux.* — C'est intéressant !
M. MILLIÈS-LACROIX. — Je l'ignorais.
M. AUGAGNEUR. — C'est une question de haute moralité.
M. VIOLLETTE. — C'est tout à fait intéressant.
M. AUGAGNEUR. — Et ce président est dans le dernier décret de promotion !
M. VIOLLETTE. — Ce point est tout à fait capital.

avec les Anglais, la Société du Setté-Cama, lasse d'attendre un arrangement jamais réalisé, avait fait réinscrire au rôle du tribunal civil du Havre l'affaire Hatton et Cookson. Le 28 février 1906, le procureur général près la Cour de Rouen en informait le Garde des Sceaux et déclarait, qu'à son avis, toute remise était impossible. Cette lettre montre quelle patience les instances du gouvernement avaient imposée aux sociétés françaises.

Pour faire suite à mes rapports, en date des 8 mai, 31 juillet, 9 novembre 1903, 19 juillet et 14 décembre 1904, j'ai l'honneur de vous informer que M. Roussel, avoué de la Société Setté-Cama, demanderesse, a fait réinscrire au rôle du Tribunal civil du Havre, l'affaire contre Hatton et Cookson.

M. Roussel a fait connaître à mon substitut qu'il s'opposerait à toute nouvelle remise et qu'il insisterait pour que l'affaire fût jugée.

Cette affaire ayant été inscrite depuis près de trois ans, j'estime que le ministère public n'a plus à s'associer à une demande de renvoi et j'ai l'intention, à moins d'instructions contraires de votre part, d'écrire en ce sens à mon substitut du Havre.

Pour la première fois, à ce moment, le ministère des Affaires étrangères paraît faiblir et le 15 mars, le lendemain de la constitution du cabinet Sarrien, au plus fort du débat d'Algésiras, il écrit aux Colonies pour obtenir une nouvelle remise, afin d'éviter de « fournir en Angleterre un aliment à des polémiques et à des réclamations qu'il est de notre intérêt de ne pas voir se ranimer ». Mauvaise raison, car les polémiques et les réclamations n'ayant jamais cessé et se manifestant au début de 1906 avec un vigueur particulière, il n'y avait aucun risque de les réveiller. La crainte des polémiques nous avait déjà détournés de défendre nos droits

contre les Allemands, c'est-à-dire contre des adversaires. La même crainte allait-elle inspirer notre politique à l'égard des Anglais, c'est-à-dire à l'égard d'amis ?

Très rapidement, l'événement démontra qu'il en devait être ainsi. Dès le mois de janvier 1906, le ministre des Colonies, par une initiative sans précédent, avait posé à son collègue des Affaires étrangères la question de savoir si « une nécessité de notre politique générale » justifierait « les sacrifices pécuniaires que pourrait comporter un arrangement ». Le ministre des Colonies, bien qu'en termes vagues, s'engageait ainsi sur un terrain jamais abordé jusqu'alors. Le gouvernement français s'était déclaré prêt à favoriser un arrangement amiable entre Anglais et Français ; rien de plus légitime. Car un tel arrangement laissait subsister la doctrine affirmée constamment depuis le mois de février 1903 par le gouvernement français. Mais ce maintien de notre thèse, possible tant qu'il s'agissait d'un arrangement direct des parties, cessait de l'être, s'il s'agissait d'un « sacrifice pécuniaire » imposé à l'État français. L'étrange initiative du ministre des Colonies s'expliquait d'autant moins que, à la fin de 1904, il avait écarté une solution privée que lui suggéraient les Compagnies françaises en procès avec les Anglais : abandon de leur concession moyennant une indemnité de 700.000 francs, représentant leurs frais de premier établissement [1]. Comment concevoir, après ce refus, que l'on envisageât l'hypothèse d'une indemnité à payer aux Anglais par l'État français, avec toutes les conséquences de droit qui risquaient de s'y attacher ?

1. Lettre du ministre des Colonies à la Compagnie du Congo occidental (20 février 1904.)

Dès ce moment, la brèche est faite et la capitulation se précipite. Le 16 avril, on l'a vu [1], M. Paul Cambon fait connaître au gouvernement français les « conditions » de MM. Holt, Hatton et Cookson. Le 29 avril, le ministère des Affaires étrangères s'engage à son tour dans la voie des concessions. Le ministère des Colonies lui a demandé s'il n'existerait pas une « nécessité de politique générale » de nature à justifier « un sacrifice pécuniaire », pour lequel on semble désireux de trouver un prétexte, à défaut d'un motif. Cette nécessité, qu'on n'avait aperçue, ni en 1903, ni en 1904, ni en 1905, devient soudainement impérieuse en 1906. La thèse juridique, que l'on jugeait si forte pendant les années précédentes et qui, pour rester forte, n'avait besoin que d'être soutenue, n'est même plus mentionnée. On n'aperçoit que des avantages à la laisser de côté. On ne verrait que des dangers à l'invoquer. On insiste notamment sur le péril d'un arbitrage, oubliant que, précisément dans toutes les lettres antérieures, on a écarté cet arbitrage à moins qu'il ne fût nettement circonscrit, c'est-à-dire inoffensif. M. Paul Cambon demande qu'on en finisse. Le gouvernement anglais a fait appel le 21 mars à notre « bonne volonté », en citant comme un précédent moral, l'affaire des chemins de fer du Transvaal. Le ministère des Affaires étrangères, se référant à la suggestion des Colonies du 30 novembre 1905, abonde dans le même sens : volte-face totale, inexplicable, troublante, que ne suffisait pas à justifier, vu la gravité des principes débattus, le légitime désir de reconnaître le loyal concours de l'Angleterre dans l'affaire marocaine.

1. Voir ci-dessus, page 239.

Dans sa lettre précitée du 30 novembre 1905, M. Clémentel avait marqué que, pour chercher les moyens de faciliter une solution amiable par un « sacrifice d'argent », il conviendrait que le ministre des Affaires étrangères déclarât qu'un accord avec les maisons anglaises lui paraît impérieusement répondre à certaines nécessités de notre politique générale. Comme vous le verrez, notre ambassadeur n'hésite pas à répondre affirmativement à cette question. Son sentiment concorde entièrement avec le mien, et je suis tout disposé, si vous croyez devoir entretenir de l'affaire le Conseil des ministres, à m'exprimer dans le même sens.

Il ne semble pas que le Conseil des ministres ait été saisi ; et cependant, la négociation si inattendue marche à grands pas, comme si tout eût été préparé d'avance. M. Holt arrive à Paris au début de mai. Deux conférences ont lieu au ministère des Colonies le 4 et le 5 mai et le 14 mai, M. Georges Leygues informe M. Léon Bourgeois que tout est conclu. La convention signée de MM. Holt, Hatton et Binger, contre-signée par M. Georges Leygues, est ainsi conçue :

1° Les Sociétés concessionnaires du Congo français ci-après énumérées :

A. — La Compagnie française du Congo occidental ;
B. — La Société agricole et commerciale du Setté-Cama ;
C. — La Compagnie coloniale du Fernan-Vaz ;
D. — La Compagnie de la Haute N'Gounié ;
E. — La Société du Littoral Bavili ;
se désisteront des procès qu'elles ont engagés contre les deux maisons anglaises John Holt et Hatton et Cookson et renonceront à tout recours à leur égard concernant les dommages qu'elles estiment leur avoir été causés depuis 1899 ; elles renonceront également à tirer parti des divers actes de procédure conservatoire accomplis contre ces mêmes maisons ;

2° Une somme totale de 1.500.000 francs sera allouée aux maisons John Holt et Hatton et Cookson, à charge pour elles de se la partager par moitié. Cette somme leur sera payée de la façon suivante : savoir 500.000 francs dans le délai d'un mois à partir

de l'approbation ministérielle du présent accord et 1 million de francs en dix annuités à 4 %, soit 123.290 fr. 94 chacune. La première de ces annuités sera payable un an après le versement des 500.000 francs ci-dessus stipulés. Toutefois, la colonie se réserve le droit de verser par anticipation les sommes restant dues et cela sans indemnité ni intérêt.

3° Moyennant l'exécution des conditions énumérées plus haut, toutes les réclamations présentées par les maisons anglaises ci-dessus indiquées, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur gouvernement, seront définitivement éteintes.

4° Les deux maisons anglaises feront abandon au gouvernement local du Congo français de l'ensemble de leurs établissements situés dans les territoires qui ont été concédés aux cinq sociétés énumérées d'autre part. Cet abandon comprendra les terrains, les constructions, les plantations, le matériel d'exploitation, les marchandises ainsi que les produits en magasin ou entreposés à la douane. La remise de ces établissements sera effectuée aussitôt que possible après le versement des 500.000 francs.

5° Il est en outre entendu que la maison John Holt obtiendra du gouvernement local du Congo français en plusieurs lots et en toute propriété (mines exceptées) 30.000 hectares de terres à choisir dans un délai de cinq ans dans les territoires non concédés.

La délimitation et l'immatriculation de ces 30.000 hectares auront lieu sans frais pour la maison John Holt.

Par cette convention, les maisons anglaises obtenaient entière satisfaction sur le principe, satisfaction presque entière sur l'application. Sur le principe, l'abandon des onze instances engagées contre elles et une indemnité réparatrice des condamnations antérieures ; sur le fait, une indemnité inférieure, il est vrai, de un million à leur demande du mois d'avril, mais complétée par l'attribution de 30.000 hectares de terres en toute propriété. Comment concilier cet énorme sacrifice avec la démonstration, tant de fois renouvelée auparavant, que le régime du Congo français était inattaquable ? Une indemnité aussi forte versée par l'État en compen-

sation d'actes judiciaires qui n'étaient que l'application stricte de la doctrine du gouvernement français, était le désaveu pratique de cette doctrine. D'ailleurs, comme on l'a justement observé, c'est à partir de 1906 que notre politique congolaise a évolué sous la pression de ce précédent et que le régime de 1899 a été de plus en plus modifié. Dans la lettre par laquelle, le 14 mai, le ministre des Colonies annonçait au ministre des Affaires étrangères la conclusion de l'accord, il insistait sur ce que l'on « n'avait rien eu à sacrifier de part ni d'autre des droits que l'on revendiquait ». C'était vrai de l'Angleterre. Ce ne l'était pas de la France. L'intervention du ministre des Colonies dans un accord, qui aurait dû être conclu entre les adversaires directement, ne suffisait pas évidemment à donner à cet accord la forme ni la valeur d'une convention diplomatique. Mais il constituait en fait, dans une notable mesure, l'abandon de principe que l'on se flattait d'éviter.

L'exécution de cet accord fut immédiate et de cette rapidité, quiconque connaît les usages de notre administration, ne sera pas moins surpris que de l'accord lui-même. Dès le mois de juin, les sociétés françaises du Congo occidental, du Setté-Cama, du Fernan-Vaz, de la Haute-N'Gounié, du Littoral Bavili, étaient, par des injonctions répétées, invitées à se désister de leurs instances. Le paiement de l'indemnité avait été plus prompt encore. Le 22 mai, le *Bulletin Officiel administratif du Gabon* publiait l'arrêté que voici :

Il sera prélevé sur la caisse de réserve de la section spéciale une somme de 500.000 francs pour être versée au chapitre VII de l'article 2 des recettes.

Les paiements par la colonie eurent lieu aux dates suivantes :

20 mars 1907..................	500.000 fr.
29 juin 1907	123.290 —
24 décembre 1907.............	900.000 —
20 juillet 1908................	182.000 —
	1.705.290 fr.

Ces sommes furent prélevées, sans aucune objection des ministres des Finances, ni de la commission du budget, sur les fonds de la colonie. Le 17 août 1911, M. Pierre Mille, président du comité international de la Ligue pour la défense des indigènes du bassin conventionnel du Congo, a soutenu le contraire, — comme s'il eût souhaité excuser l'opération approuvée l'année précédente par son collègue, M. Paix :

Des actionnaires français du chemin de fer de l'Afrique du sud (écrivait-il) se plaignaient d'avoir été dépossédés par le gouvernement anglais après la conquête du Transvaal. L'Angleterre versa une somme très considérable et l'on stipula *qu'elle servirait à désintéresser, non seulement les actionnaires des chemins de fer de l'Afrique du Sud, mais encore les maisons étrangères du Gabon.*

Cette excuse est sans valeur et inventée de toutes pièces pour les besoins de la cause. On a vu en effet que les sommes payées aux Anglais avaient été prélevées sur le fonds de réserve de la colonie. Au surplus, ni la convention, ni la négociation n'avaient lié les deux questions du Congo et du Transvaal. Le gouvernement français avait, aux frais du Congo, sans enquête et sans contrôle, consenti un cadeau d'un million et demi aux clients de M. Edmund Morel. Au total, les maisons anglaises recevaient une indemnité pour

faire ce à quoi elles avaient été condamnées et les sociétés françaises n'étaient délivrées de leur concurrence qu'en abandonnant, sur l'ordre du gouvernement, la défense d'un droit, dont le gouvernement même avait proclamé la légitimité. C'était une solution doublement onéreuse, juridiquement et financièrement.

V

LA RÉCIDIVE ANGLAISE

Il est rare, dans la vie publique aussi bien que dans la vie privée, qu'une capitulation procure à ceux qui y souscrivent la tranquillité qu'ils en attendent. La convention du 14 mai 1906 était à peine signée que de nouvelles réclamations anglaises, peu considérables d'ailleurs, étaient présentées par M. Paul Cambon en faveur des maisons Taylor et Dennet et que, mieux encore au Congo même, les maisons Holt, Hatton et Cookson, malgré le traitement d'étonnante faveur dont elles avaient été l'objet, apparaissaient non plus sur la côte du Congo, mais dans le haut-pays à l'état de récidive caractérisée.

Le 6 août 1906, le commissaire général du Congo français informait le ministre des Colonies que le capitaine Cottes avait trouvé, parmi les factoreries allemandes établies en territoire français, des factoreries anglaises appartenant précisément aux maisons Holt, Hatton et

Cookson[1]. Ces factoreries étaient au nombre de huit, occupant neuf agents blancs, douze agents noirs et de nombreux traitants. Le 7 janvier 1907, M. Milliès-Lacroix, ministre des Colonies, interrogé à ce sujet par la compagnie de la N'Goko-Sangha, l'informait que « le capitaine Cottes indiquait dans son rapport qu'il avait été amené à certaines constatations au cours de son parcours de Libreville à la Sangha, en ce qui concerne l'intrusion, en territoire français et dans la zone de concession octroyée à la société N'Goko-Sangha en particulier, d'un certain nombre de firmes du Cameroun allemandes et anglaises pour le plus grand détriment de nos intérêts commerciaux », et que parmi ces maisons figurait la maison Hatton et Cookson, — comme aussi, bien que le ministre ne l'indiquât point, la maison Holt.

Dès l'année précédente, la compagnie N'Goko-Sangha qui, n'ayant pas participé à la convention du 14 mai 1906, gardait les mains libres pour agir judiciairement, avait introduit un référé et, le 28 novembre 1906, elle avait obtenu de M. Ditte, président du Tribunal de la Seine, une ordonnance l'autorisant à exercer une saisie-arrêt de 603.000 francs sur les sommes restant dues par l'État français aux maisons Holt, Hatton et Cookson. Le 15 décembre suivant, sur une assignation en main-levée des maisons anglaises, le président du Tribunal avait confirmé la saisie-arrêt par mesure conservatoire. De ce fait, les maisons anglaises se trouvaient dans l'impossibilité de toucher l'intégralité de leur créance. De ce fait, leurs « intérêts pratiques », à défaut de la morale, étaient de nouveau lésés. On n'allait pas tarder

1. Voir ci-dessus, page 182.

à voir, sur des terrains variés, s'en développer les conséquences.

Dès le 25 janvier 1907, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, préoccupé de voir renaître, encore que la France n'y fût pour rien, les difficultés de la veille, mettait en garde le ministre des Colonies contre les réclamations de la compagnie de la N'Goko-Sangha visant notamment les maisons John Holt, Hatton and Cookson. Huit mois plus tard, il intervenait de nouveau, mais cette fois à la demande de l'ambassadeur d'Angleterre. Effectivement, MM. Holt, Hatton et Cookson étaient fort déçus de n'avoir pu, par suite de la saisie-arrêt de la compagnie française, toucher l'intégralité de leur indemnité. Le 7 octobre 1907, ces messieurs exprimaient leur mauvaise humeur d'être ainsi contrecarrés par cette compagnie, « dont ils n'avaient jamais rien su jusqu'en décembre 1906 ». Ils ajoutaient, dans une forme savoureuse :

La compagnie s'est mise en avant, à notre avis, parce qu'elle sait que le gouvernement français détient des fonds qui nous appartiennent et qu'elle croit, par conséquent, l'occasion bonne pour porter contre nous une accusation de ce genre dans l'espoir de s'emparer de ces fonds.

Le 20 novembre 1907, sir Francis Bertie écrivait à M. Pichon qu'il avait reçu de sir Edward Grey « des instructions à l'effet de lui faire des représentations à ce sujet » et d'obtenir « la révocation de l'ordonnance d'opposition », singulière prétention de la part d'un pays constitutionnel où les pouvoirs sont séparés. Immédiatement, M. Pichon saisissait le ministre des Colonies avec le vif et évident désir de donner satisfac-

tion à l'Angleterre. Il transmettait à son collègue l'argumentation anglaise, invoquant, pour déclarer inutile la saisie-arrêt, les gros intérêts de MM. Holt au Congo français. On doit estimer que l'argument était faible, si l'on se rappelle que les établissements abandonnés au Congo en 1906 par les maisons anglaises n'avaient été évalués que 34.000 francs par l'administration française. Le ministère des Affaires étrangères témoignait, d'autre part, d'une ignorance extraordinaire de la situation ; car la convention du 14 mai 1906, qui aggravait le cas des Anglais en caractérisant leur récidive, devenait dans sa dépêche un argument en leur faveur. Cette ignorance s'étalait aussi dans la confusion commise entre le régime du Congo francais et celui du Cameroun allemand.

J'aurais, d'autre part, intérêt à être éclairé sur l'instance engagée par la Compagnie de la N'Goko-Sangha contre MM. Holt. Il semble en effet, autant que je puis m'en rendre compte, que les motifs sur lesquels se base cette compagnie soient de même nature que ceux que, sur la côte, d'autres concessionnaires avaient opposés à MM. Holt et qui avaient eu pour effet de soulever avec le gouvernement britannique, sur le principe même des concessions, un débat des plus graves. Il serait fâcheux que le différend se rallumât sur un autre point de nos concessions dans le bassin conventionnel, alors que MM. Holt semblent avoir toutes les facilités de trafic dans les territoires allemands voisins.

En même temps, dans une note destinée au directeur politique, les services compétents exprimaient sans plus attendre, l'opinion que l'ordonnance du président Ditte, était « contestable » car : disaient-ils, la convention du 14 mai 1906 avait un caractère diplomatique. Il convenait donc de rechercher les moyens de « dessaisir

les autorités judiciaires, de faire casser l'opposition ou bien de n'en pas tenir compte ».

L'opposition pratiquée par la Compagnie de la N'Goko-Sangha (lettre de l'ambassade d'Angleterre du 20 novembre 1907) sur les sommes que le ministère des Colonies doit verser à MM. Holt et Cie en exécution des arrangements de 1906 paraît contestable.

Il s'agit, en effet, de prestations d'un caractère spécial.

A la suite de réclamations de la maison anglaise Holt et Cie, présentées et soutenues par le gouvernement britannique, le ministère des Colonies a traité avec ladite maison en 1906. Une indemnité a été convenue dont une partie payable immédiatement (ce qui a été fait) et le reste à acquitter par versements échelonnés. C'est sur ces versements que porte l'opposition de la Compagnie de la N'Goko-Sangha.

Le gouvernement britannique n'a pas été partie directe à l'accord, mais la conclusion en a eu pour conséquence d'arrêter son intervention. C'est donc sous la médiation du gouvernement britannique que s'est passé l'arrangement et la première atteinte qui vient d'y être portée a pour effet immédiat d'amener la rentrée en scène de l'ambassade d'Angleterre.

On ne saurait donc considérer les engagements pris en 1906 par le ministère des Colonies comme un simple pacte avec un particulier.

Le gouvernement français a voulu mettre fin et a mis fin, en effet, à un débat diplomatique qu'au point de vue des intérêts généraux dont il a la charge, il a estimé nécessaire d'arrêter.

Il y a eu là un acte qui échappe, absolument semble-t-il, à la compétence des autorités judiciaires et dont il ne peut être loisible à un tribunal, pas plus qu'à un particulier d'entraver l'exécution.

Il conviendrait donc de rechercher les moyens qui peuvent exister soit de dessaisir les autorités judiciaires et de faire annuler l'opposition dont il s'agit, soit de n'en pas tenir compte.

Le 12 décembre suivant, M. Paul Cambon concluait dans le même sens en signalant le danger d'un procès qui poserait devant l'opinion anglaise la question du bassin conventionnel.

Je ne puis que partager entièrement l'opinion que Votre Excellence a exposée à M. le Ministre des Colonies dans la lettre dont elle a bien voulu me donner connaissance ; l'action intentée par la Compagnie N'Goko Sangha contre les maisons Holt, Hatton et Cookson pourrait difficilement être engagée à un moment plus inopportun et dans des conditions plus fâcheuses.

Il paraîtrait donc désirable que l'opposition formée sur les sommes qui doivent être payées par le gouvernement français aux maisons Holt, Hatton et Cookson pût être levée.

En d'autres termes, l'ambassadeur de France à Londres, s'appropriait purement et simplement la thèse de M. Holt, soit en ce qui concerne l'inutilité de la saisie (en raison des gros intérêts de la maison Holt au Congo), soit en ce qui touche son illégalité. Quant au risque de poser la question du bassin conventionnel du Congo, M. Paul Cambon confessait lui-même la fragilité de son argumentation; car il écrivait dans la même dépêche :

La région au sujet de laquelle la contestation s'est produite est en dehors du bassin conventionnel du Congo.

Mais l'ambassadeur ajoutait :

Nous devons nous préoccuper de ne pas paraître avoir supprimé dans notre colonie un régime de liberté commerciale qui existerait dans la colonie allemande voisine.

Il importe plus encore, si les commerçants allemands exploitent la région frontière en même temps que les agents des maisons anglaises, de ne pas témoigner vis-à-vis de MM. Holt et Hatton et Cookson plus de rigueur qu'à l'égard de leurs concurrents allemands.

Ainsi, de faiblesse en faiblesse, notre diplomatie oubliait que la France a le droit de n'avoir pas dans ses colonies le même régime que l'Allemagne et, — pis

encore — après sa belle résistance du début, en venait à dire que, parce que nous avions laissé violer notre frontière par les Allemands[1], nous devions la laisser violer aussi par les Anglais. Et par quoi devait s'affirmer notre tolérance? Par l'annulation d'une décision régulière de justice — déplorable état d'esprit, où ne se trouve, hélas! nul écho des dépêches si sages et si fermes de M. Delcassé de 1903 et 1904.

Dès lors, la doctrine — si l'on ose ainsi dire — du ministère des Affaires étrangères est constituée : il faut dessaisir la justice ou passer outre à ses décisions. Le 19 décembre 1907, M. Pichon revient à la charge en invoquant l'avis de M. Paul Cambon — on a vu quel il était, et celui de M. Louis Renault, jurisconsulte de son ministère. M. Renault, lui aussi, croit plus prudent de ne pas laisser se poser de nouveau la question de nos possessions dans le bassin conventionnel du Congo. Cette opinion vaut ce qu'elle vaut, mais ne s'applique pas au sujet, puisque les faits de la cause se sont tous passés hors du bassin conventionnel. Sur ces prémisses fausses, le jurisconsulte du département adopte à son tour la thèse anglaise. La compagnie de la N'Goko-Sangha a eu tort d'aller en référé sans se préoccuper des embarras qu'elle pourrait causer. M. Louis Renault ignorait sans doute que la même compagnie, ayant eu trois mois plus tôt l'imprudence de consulter le gouvernement sur un autre procès, celui qu'elle avait engagé à Hambourg contre les Allemands avait été priée d'y renoncer[2], c'est-à-dire de ne pas défendre ses droits. Il était donc naturel qu'avant d'agir

1. Voir ci-dessus, page 163 et suivante.
2. Voir ci-dessus, pages 197.

contre les Anglais, elle n'eût consulté personne. Le jurisconsulte concluait, comme eût pu le faire un fonctionnaire de l'ordre politique, — en invoquant le « fait du prince ».

Je crois que, la question étant sur un terrain essentiellement politique, il conviendrait que le ministère des Colonies passât outre et versât aux maisons anglaises les annuités promises.

Si la compagnie concessionnaire attaque ensuite le ministère des Colonies, celui-ci élèverait le conflit. Il n'est guère à supposer que la compagnie concessionnaire en arrive là.

Je ne vois pas d'autre moyen pratique à employer.

J'ajoute que, dans le public, on est disposé à croire que l'administration a une grande influence sur les compagnies concessionnaires et qu'on pensera, si l'opposition est maintenue, que c'est qu'elle ne déplaît pas absolument au ministère des Colonies.

Enfin, le 29 février 1908, le ministre des Affaires étrangères, par une nouvelle dépêche, développe les mêmes arguments, insiste sur le caractère politique de la dette, sur le danger de poser la question du bassin conventionnel (nous avons dit ce qu'il en fallait penser), sur le risque de voir l'Allemagne — rien de précis ne permettait de le craindre — soutenir la même thèse que l'Angleterre.

Ainsi mis en demeure de prendre, pour débarrasser les Affaires étrangèıes d'une « difficulté », une grave résolution, le ministre des Colonies, M. Milliès-Lacroix, marque d'abord une résistance très nette. Il ne croit pas qu'on puisse passer outre à une opposition résultant d'une décision judiciaire. Il a, à la demande des Anglais, fait verser la somme saisie-arrêtée à la Caisse des dépôts et consignations, mais il ne peut pas faire plus. Il est faux en effet que l'indemnité de 1906 ait le caractère diplomatique. L'entente n'a pas eu lieu de gouvernement

à gouvernement, mais entre un fonctionnaire du ministère des Colonies et les maisons anglaises. Ce sont au surplus les Anglais qui ont demandé que les paiements leur fussent faits directement en France et non par l'intermédiaire de leur gouvernement.

En ce qui concerne le caractère d'« indemnité diplomatique » que prendrait la dette du gouvernement français vis-à-vis de MM. John Holt et Hatton et Cookson, votre département est certainement mieux qualifié que mon administration pour se prononcer à cet égard. Cependant, je tiens à vous faire remarquer que l'entente intervenue a eu lieu, non pas de gouvernement à gouvernement, mais entre le ministère des Colonies et les maisons intéressées.

C'est, en outre, d'accord avec MM. John Holt et Hatton et Cookson, qu'il a été convenu d'effectuer à eux-mêmes et en France les paiements prévus ainsi qu'il résulte de leurs lettres des 28 et 30 mai 1906, au lieu de recourir à l'entremise des gouvernements français et britannique. On peut se demander si l'adoption de ce mode de paiement n'a pas placé les maisons anglaises et la colonie du Congo français dans les rapports ordinaires de créancier à débiteur. On ne voit pas, enfin, sur quel terrain il serait possible de se placer pour élever le conflit, comme M. Renault l'indique dans une note que vous avez bien voulu me communiquer. La question de compétence ne se pose pas en effet, la compétence des tribunaux administratifs ne pouvant être alléguée que si l'interprétation de la convention signée avec les maisons anglaises était en cause.

Pour s'éclairer, le ministre des colonies consulte alors à deux reprises le 2 et le 30 mars 1908 son comité du contentieux. Ce comité, dans deux avis très fortement motivés, expose que la thèse du ministère des Affaires étrangères est de tout point insoutenable et que le « ministre des colonies ne peut prendre aucune mesure pour faire payer à MM. Hatton et consorts les sommes sur lesquelles opposition a été mise » ; qu'au surplus,

l'allocation à eux accordée n'a pas le caractère d'une indemnité diplomatique.

Le premier avis porte :

Le Comité du contentieux,

Considérant que les règles de la comptabilité publique ne permettent pas à l'administration d'effectuer un paiement sur lequel opposition a été faite ; qu'en effet, aux termes de l'article 9 du décret du 18 août 1807, il est expressément défendu aux comptables, entre les mains desquels existe une saisie-arrêt, d'effectuer le paiement des sommes saisies-arrêtées sans le consentement des parties ou sans y être autorisés par justice ; qu'un paiement fait contrairement à cette prescription engagerait la responsabilité pécuniaire du comptable qui ne saurait, au surplus, être contraint au paiement par la voie de la réquisition, cette procédure ne pouvant être employée lorsque, comme dans l'espèce, le refus de paiement est fondé sur des questions concernant la validité de la quittance et les droits de la partie prenante.

Considérant que, seules ont le caractère d'indemnités diplomatiques, celles qui ont été accordées en vertu d'une convention faite d'État à État, suivant les formes qui régissent le droit international public.

Considérant que la créance de MM. Hatton et Cookson, John Holt et Cie sur le Trésor public résulte d'un acte passé entre le ministre des Colonies, d'une part, et les sus-nommés et différentes sociétés concessionnaires dans l'Afrique occidentale, d'autre part; que cet acte, en date du 14 mai 1906, passé en vue de mettre fin à des difficultés dont l'autorité judiciaire était saisie, ne saurait en sa forme et teneur, avoir le caractère d'une convention diplomatique dont la connaissance échappe aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Considérant, au surplus, que l'opposition faite, le 30 novembre 1906, sur les sommes dues par l'État à MM. Hatton et consorts ne comporte pas l'interprétation des clauses contenues dans l'acte du 14 mai 1906, qu'elle est un simple incident de l'instance actuellement soumise aux tribunaux judiciaires et qui existe entre la Compagnie N'Goko-Sangha et les sieurs Hatton et consorts.

Est d'avis :

Que le ministre des Colonies ne peut prendre aucune mesure

pour faire payer à MM. Hatton et consorts les sommes sur lesquelles opposition a été formée ;

Qu'au surplus, l'allocation stipulée en faveur de MM. Hatton et consorts par le contrat du 14 mai 1906 n'est pas une indemnité diplomatique du caractère de laquelle l'autorité judiciaire ne saurait connaître.

Le deuxième avis n'est pas moins catégorique : il porte :

Le Comité du contentieux,

Considérant que, dans la dépêche susvisée, le ministre des Affaires étrangères se borne à reproduire et à développer les arguments qu'il a antérieurement présentés au ministre des Colonies, arguments qui ont été communiqués au Comité et auxquels il a été répondu dans l'avis précité du 2 mars 1908 relatif à l'affaire Hatton et consorts ;

Considérant qu'en l'absence de tout élément nouveau de discussion, le Comité ne peut que se référer à son avis précité ;

Est avis :

Qu'il n'y a aucune suite à donner à la dépêche du ministre des Affaires étrangères en date du 29 février 1908.

Bref, si désagréable que soit à MM. Holt, Hatton et Cookson la saisie-arrêt opérée sur leur indemnité, le ministère des Colonies se déclare impuissant à violer la loi à leur profit. Devant cette résistance motivée, que va faire le ministre des Affaires étrangères toujours assailli par les réclamations de l'Ambassade britannique ? Va-t-il, plus qu'en 1906, se maintenir sur le terrain du droit et tenir tête à la pression qui s'exerce sur lui ? Ou bien, cédant à cette pression, va-t-il chercher par des détours la solution transactionnelle qui lui échappe dans la ligne droite ? C'est le dernier acte de l'imbroglio et avec lui, nous arrivons, par un chemin inattendu, des difficultés franco-anglaises, au consortium franco-allemand.

VI

LA SECONDE CAPITULATION FRANÇAISE

Nous sommes au mois de juillet 1908. A cette date, le ministère des Affaires étrangères, qui, pas plus vis-à-vis de l'Angleterre que vis-à-vis de l'Allemagne, ne paraît soucieux de préserver diplomatiquement l'intégrité territoriale du Congo français, se heurte, sur ces deux terrains, à la résolution des concessionnaires d'assurer le respect de leurs droits privés, à défaut du respect des droits publics que l'État sacrifie fâcheusement. Du côté anglais, la Compagnie de la N'Goko-Sangha, refuse énergiquement de renoncer au bénéfice de la saisie-arrêt de 603.000 francs que le tribunal de la Seine l'a autorisée à exercer le 28 novembre 1906. Du côté allemand, la même compagnie a saisi la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés et, à la fin de juin 1908, cette commission a marqué nettement aux ministres compétents qu'elle n'admettrait pas une plus longue inaction des pouvoirs publics [1]. Dans l'un et l'autre cas, ce sont les rapports du capitaine Cottes, président de la commission de délimitation de 1906, qui ont principalement servi de base, soit à l'ordonnance du président Ditte, soit à l'appréciation de la commission des Affaires extérieures. Quelle était la précision de ces rapports, on l'a vu. Ce que valait l'autorité de leur signataire, ses

1. Voir ci-dessus, page 200.

états de service en témoignent. Sorti de Saint-Cyr en 1892, le capitaine Cottes avait fait tour à tour la campagne du Haut-Tonkin (1894-1896), qui lui avait valu une citation à l'ordre du jour, et la campagne du Soudan (1896), qui lui avait valu la croix. En 1897, on le retrouve au Moyen-Niger, chargé d'une mission topographique. De 1900 à 1903, une autre mission du même genre, dont les résultats attendent encore l'heure de leur publication, l'appelle en Indo-Chine. Entre temps, il fait de courts séjours au ministère de la Guerre et au ministère des Colonies. Après son voyage au Niger, il est promu capitaine, le plus jeune de sa promotion. Ses chefs sont unanimes à louer son énergie, son endurance, sa décision; ses hommes à célébrer sa générosité et sa bonté. C'est le type accompli de l'officier civilisateur qu'a produit avec tant d'éclat notre armée coloniale.

Depuis son retour, d'ailleurs, le Gouvernement, en possession de tous ses rapports, ayant, par conséquent, toutes pièces en mains pour le juger, l'avait comblé de récompenses. Le 14 janvier 1907, le ministre des Colonies communiquait à la presse une note des plus élogieuses sur les opérations de la mission. Dans le même mois, il écrivait à son collègue de la Guerre, pour lui demander la nomination immédiate du capitaine Cottes au grade de chef de bataillon et son inscription d'office au tableau pour la rosette de la Légion d'honneur. En juillet 1907, le capitaine Cottes recevait cette haute distinction, si rarement accordée aux officiers subalternes. En janvier 1908, il était désigné comme plénipotentiaire adjoint à la conférence franco-allemande de Berlin. Au mois d'avril suivant, à l'issue de cette conférence, le ministre des Colonies insistait de nouveau pour qu'il fût

nommé sans retard chef de bataillon. Entre temps, il avait reçu, outre la rosette d'officier de l'Instruction publique, une médaille d'or de la Société de Géographie, une médaille d'or de la Société de Géographie commerciale de Paris, une médaille d'or de la Société de Topographie de France.

Malgré tant de témoignages d'estime, au mois de juillet 1908, le capitaine Cottes devient le bouc émissaire. Ses constatations sont à l'origine des difficultés diverses que rencontre le quai d'Orsay : c'est à en détruire l'autorité qu'on va s'employer désormais et, le 22 juillet, le ministre des Affaires étrangères dénonce à son collègue des Colonies la conduite du capitaine.

Par une dépêche en date du 21 mai 1908, vous avez bien voulu me communiquer copie d'une lettre du capitaine Cottes et de deux dépêches qui s'y trouvaient annexées et qui avaient trait à la correspondance de cet officier avec les représentants de la Compagnie N'Goko-Sangha.

En prenant connaissance de ces documents, je n'ai pu m'empêcher de constater que M. Cottes paraissait avoir, involontairement tout au moins, encouragé la campagne que la société en question a entreprise contre le ministère des Colonies et le ministère des Affaires étrangères.

Je crois également devoir appeler tout particulièrement votre attention sur le passage suivant que je relève dans la lettre nº 102 datée de Minvoul 30 mai 1906 : « Les renseignements que je vous communiquerai à notre prochaine entrevue vous permettront de poursuivre des demandes de réparations légitimes qui reviennent à bon droit à votre société. »

M. Cottes, vous en conviendrez avec moi, n'avait, ni à apprécier la nature des réclamations en question, ni à les encourager. Il me paraît donc qu'en ces circonstances tout au moins, le capitaine Cottes est sorti de la réserve que lui imposaient ses fonctions de président de la Commission de délimitation du Sud-Cameroun. Dans le cas où vous partageriez mon avis, je vous laisse tout le soin d'apprécier la suite que comporte cette affaire, M. Cottes relevant à cette époque de votre département.

Ces diverses accusations sont insoutenables. Si le capitaine Cottes, par des lettres officielles, a avisé les concessionnaires français de la situation constatée par lui, c'est que toutes ses instructions le lui prescrivaient : d'abord les instructions générales de 1899 qui ont défini les devoirs des autorités à l'égard des concessionnaires[1]; ensuite et, plus encore, les instructions particulières qu'il avait reçues du ministre au début de sa mission et qui le chargeaient, non seulement de fixer définitivement la frontière Congo-Cameroun, mais encore d'enquêter sur l'état commercial et économique de la région. Ces instructions portaient :

Je crois devoir ajouter que cette région doit être, de votre part, l'objet de sérieuses investigations et que vous devrez étendre vos recherches à la zone où la présence de factoreries françaises et allemandes pourrait rendre importantes ultérieurement des constatations sur le terrain, et où les intérêts économiques et commerciaux seraient éventuellement en jeu.

Votre expérience, sur ce point, mieux que toute instruction précise, vous dictera la ligne de conduite que vous aurez à tenir.

Malgré cela, le ministre des Colonies qui, semble-t-il, comme son collègue du quai d'Orsay, avait gardé quelque irritation de leur commune comparution devant la commission des Affaires extérieures[2], s'engage dans la voie qu'on lui ouvre. Deux ans plus tard, devant la commission du budget [3], M. Milliès-Lacroix s'est efforcé de se justifier en disant que le capitaine Cottes avait dépassé ses instructions et lui était devenu suspect dès son retour en France en janvier 1907. En ce qui concerne les instructions, on a vu comment elles étaient conçues ;

1. Voir ci-dessus, page 247.
2. Voir ci-dessus, page 198.
3. Séance du 14 décembre 1910.

quels devoirs elles imposaient au capitaine dans l'ordre commercial ; quelle liberté d'appréciation elles lui laissaient; combien scrupuleusement il y avait obéi. En ce qui concerne les soi-disant soupçons, on a vu que constamment, de janvier 1907 à avril 1908, le ministre des Colonies avait récompensé le capitaine Cottes. Dans ces conditions, l'argumentation de décembre 1910 apparaît comme une excuse inventée après coup pour les besoins de la cause et que démentent les faits et les textes. En réalité, au Pavillon de Flore comme au quai d'Orsay, on commençait à être excédé de la question et on se proposait de sortir d'embarras coûte que coûte. A ce moment d'ailleurs, les relations étaient plus que tendues entre le ministre des Colonies et les concessionnaires français. C'est dans ces conditions que, le 6 août 1908, le ministre des Colonies, sans convoquer le capitaine Cottes, sans l'inviter à s'expliquer, inscrivit en tête de ses rapports une annotation qui l'atteignait directement dans son honneur d'homme et de soldat. Cette annotation de la main de M. Milliès-Lacroix, était conçue ainsi qu'il suit :

L'attitude du capitaine Cottes dans cette affaire commande au département de s'abstenir, à l'avenir, de lui confier des missions analogues ou toutes autres missions d'un caractère délicat, ayant pour objet l'étude des questions auxquelles seraient mêlés des intérêts particuliers.

Ainsi le crédit du témoin étant anéanti, celui du témoignage pourra être négligé. Et par suite, en toute liberté, on passera outre à ses constatations, on donnera aux Anglais quelques-unes des satisfactions qu'ils réclament. Effectivement, le 5 août, la veille même du jour où la note qu'on vient de lire allait être secrètement introduite dans

le dossier du capitaine Cottes, le ministre des Colonies faisait signer au Président de la République un décret mettant les maisons Holt, Hatton et Cookson en possession des 30.000 hectares de terres qui leur avaient été promis par la convention du 14 mai 1906 : synchronisme étrange et révélateur qui donne tout son sens au brusque changement d'attitude résumé par la note du 6 août, aveu du lien suspect établi par le ministère entre les avantages accordés aux Anglais malgré leur récidive et le discrédit jeté sur l'officier impeccable qui avait fait connaître cette récidive [1].

Dès ce moment, les pouvoirs publics ont pris leur parti et c'est désormais contre les concessionnaires français que se tourne leur effort. Comme si l'on était las de défendre leurs droits — solidaires, répétons-le, de ceux de l'État, — on dénonce leurs actes et on s'efforce de les rendre responsables d'une situation créée par plusieurs mois de faiblesse. Jusqu'alors aucune critique sérieuse n'avait été formulée contre la compagnie réclamante. Jusqu'au milieu de 1908, les rapports du contrôle lui avaient même été nettement favorables. En décembre 1906, M. Bobichon, commissaire spécial du gouvernement près les compagnies concessionnaires, écrivait :

La marche des affaires de cette compagnie est satisfaisante. L'exploitation continue à être effectuée avec méthode et esprit de suite....

L'organisation de la hiérarchie a produit les meilleurs résultats et il n'y a eu, à ma connaissance, à enregistrer vis-à-vis des indigènes aucun acte répréhensible.

1. Pleine justice a été rendue, depuis, par la Chambre au capitaine Cottes. Voir ci-dessous, page 337.

Force m'est de louer, et j'en suis heureux, l'organisation du personnel qui peut, à mon avis, être considérée *comme un modèle du genre* au milieu de nos compagnies concessionnaires.

Même note l'année suivante. D'autre part, le lieutenant gouverneur, le docteur Cureau, écrivait le 15 février 1907 :

J'ai trouvé tout changé en bien dans la Sangha et dans la N'Goko.

Même appréciation, la même année, du capitaine Dujour. Enfin en mai 1908, un inspecteur du contrôle, M. Cercus, que M. Milliès-Lacroix avait envoyé dans la concession, écrivait :

D'une façon générale, tous les agents de la N'Goko-Sangha se plaisent à reconnaître que la Société les traite bien....

Les agents contractent dans de bonnes conditions à la N'Goko-Sangha..... Il m'est agréable de constater ici que la société fait preuve, à l'égard de ses agents, d'une sollicitude éclairée ; les mesures énergiques qu'elle a prises en vue de prévenir l'alcoolisme en sont un exemple.

Aucune des sociétés qu'il m'a été donné d'inspecter au Gabon n'assure un sort comparable à ses agents.....

Les agents de la société ne maltraitent pas les travailleurs. Ceux-ci reçoivent des soins quand ils sont malades.

Le directeur de la compagnie m'a déclaré que son personnel indigène était le mieux payé, le mieux nourri, le mieux traité de tout le Congo français. Je ne puis que me ranger à son opinion après l'inspection des quatre concessions que j'ai visitées...

Il n'y a pas lieu à déchéance pour la N'Goko-Sangha, car elle se place parmi les entreprises de colonisation qui ont exposé le plus de capitaux au Congo français.

Après les débats qui ont eu lieu du 28 juin au 2 juillet 1908 à la commission des Affaires extérieures, l'attitude gouvernementale, qui venait de se modifier si

brusquement à l'égard du capitaine Cottes, se transforme également à l'égard de la compagnie concessionnaire. L'un et l'autre sont des « gêneurs », dont on est résolu de se débarrasser coûte que coûte. Les rapports des fonctionnaires tournent aux réquisitoires, réquisitoires dont la violence soudaine contraste avec les constatations élogieuses que faisaient ces mêmes rapports au mois de mai 1908. Dès le 24 août, l'administrateur adjoint Leroux écrit :

On peut en quelques mots résumer la situation de cette société : approvisionnements ridiculement faibles, personnel européen indiscipliné.

Le 4 février 1909, M. Martineau :

Le personnel des factoreries ne touche que fort irrégulièrement sa ration depuis six mois ; au début, il a murmuré ; aujourd'hui, il est devenu insolent et, si je n'étais intervenu, il serait déjà passé aux menaces et aux actes.....

Le 11 juillet 1909, le lieutenant gouverneur Rognon réclame des sanctions rigoureuses et suggère, comme une solution décisive, la « disparition de la compagnie ».

J'ai déjà écrit qu'il était temps de reprendre une région ruinée par l'insuffisance, la négligence, le manque de ressources d'une Compagnie qui aurait dû cependant, depuis longtemps, faire place au commerce libre et dont les doléances ou les manœuvres ne sauraient plus tromper personne.

Il y a quelque temps encore, on la pouvait croire seulement fâcheuse pour le développement économique de cette partie de la Colonie ; aujourd'hui elle devient dangereuse par sa présence, s'il m'est permis d'employer un mot qui a tout l'air d'une ironie.

Je me permets d'appeler à nouveau votre haute attention, Monsieur le Gouverneur général, sur une situation qui ne peut plus durer. M. le lieutenant Maignan n'est point abusé par des renseignements inexacts et l'on ne saurait craindre une erreur de sa part. Son prédécesseur qui a séjourné longtemps dans la région

du Woleu, qui s'y est attaché, qui croyait à son avenir, subordonnait toute espérance de progrès et toute assurance de paix dans ce pays, soit à un revirement complet dans l'attitude de la N'Goko-Sangha, soit à sa disparition. Je partage son avis sur le dernier point, car je ne crois plus aux réformes.

Le même fonctionnaire insiste dans le même sens le 8 septembre suivant :

Une fois encore, la Compagnie de la N'Goko-Sangha est en cause ; journellement nous sommes appelés à constater les exactions commises par les agents à son service, abandonnés dans la brousse sans marchandises, sans moyens d'existence.

Je ne saurais donc trop insister, Monsieur le Gouverneur général, pour qu'une solution définitive intervienne à l'égard de cette société dont les agissements ne manqueront pas, si nous n'y mettons un terme, de faire surgir de très graves complications d'ordre politique.

Bref, toute l'administration locale, qui, un an plus tôt, rendait hommage aux efforts de la compagnie, est maintenant dressée contre elle avec une soudaine unanimité sur le sens de laquelle il est superflu d'insister. L'attitude du ministre n'est pas moins caractéristique. En avril 1909, il fait établir un long mémoire qui est une attaque systématique contre la compagnie réclamante dont il s'efforce de contester le droit, fût-ce en mutilant les rapports officiels. Le capitaine Cottes avait écrit :

Quelle est la valeur du dommage ? Il est bien difficile, sinon impossible de la préciser, mais elle est considérable. Il est certain que la Compagnie a subi un grave préjudice.

Ce rapport est cité dans le mémoire ministériel d'avril 1909 et y est reproduit sous cette forme :

Quelle est la valeur des dommages ? Il est bien difficile, sinon impossible de la préciser [1].

1. Commission du budget, sténographie du 25 janvier 1911.

Les derniers mots sont simplement supprimés et le sens du rapport complètement altéré.

En même temps, la campagne des ligues de protection des indigènes et du *Courrier européen* contre les compagnies concessionnaires se fait de plus en plus véhémente et se caractérise par des traits nouveaux. A partir du mois de février 1909, chaque numéro, ou peut s'en faut du *Courrier*, publie, en les accompagnant de commentaires violents, des rapports de fonctionnaires coloniaux dirigés contre les compagnies. La diversité d'origine de ces documents, qui n'ont point un caractère historique, mais polémique, indique qu'ils sortent du seul lieu où on les puisse trouver réunis, c'est-à-dire du ministère. Dans un discours du 5 avril 1911, M. Guernier, député, a fait connaître à la Chambre les principaux d'entre eux :

Un rapport du 8 janvier 1907, sous la signature de M. Siadous, inspecteur du contrôle auprès des sociétés concessionnaires, a paru dans le *Courrier européen* du 25 février 1909.

M. Demoulin, juge d'instruction au Congo, écrit une lettre au commissaire spécial du 26 août 1907, Elle paraît dans le *Courrier européen* du 25 février 1909.

M. Martineau, gouverneur général par intérim, adresse, le 25 juin 1907, un rapport au ministre des Colonies. Le *Courrier européen* du 10 mars 1909 le publie.

C'est un rapport de M. Gros, administrateur au Congo, et une lettre du même en date du 25 mars 1907, que le *Courrier européen* discute dans son numéro du 10 mai 1909.

M. Bobichon, commissaire spécial auprès des sociétés concessionnaires, adresse huit rapports en 1907. Ils sont analysés dans le *Courrier européen* du 10 juin 1909.

M. Milliès-Lacroix écrit, en sa qualité de ministre des Colonies, au commissaire général par intérim du Congo français, le 28 février 1907 ; sa lettre est reproduite dans le *Courrier européen* du 10 septembre 1909.

M. Bobichon, commissaire spécial auprès des sociétés conces-

sionnaires, lit une note importante en conseil du gouvernement en avril 1907 ; la note est révélée par le *Courrier européen* le 25 novembre 1909.

C'est encore un rapport du capitaine Mouchez, commandant la région du Haut-Oubangui, dressé en juillet 1906, qui paraît dans le *Courrier européen* du 10 décembre 1909, et un rapport de M. Bobichon du 25 juillet 1907 qui est publié dans le *Courrier européen* du 25 mars 1910.

M. de Lanessan a rédigé un rapport secret, au nom de la Commission d'enquête de Brazza, au ministre des Colonies : ce rapport secret voit le jour dans le *Rappel* des 17, 18, 19 décembre 1910.

Un avis secret de la Commission des concessions coloniales paraît dans le *Rappel* du 28 décembre 1910.

Une lettre de M. Clemenceau, président du Conseil, à M. Milliès-Lacroix et une annotation confidentielle sur un officier sont publiées dans le *Rappel* du 20 janvier 1911, etc., etc. [1].

Le second caractère de cette campagne est de s'appliquer principalement aux compagnies congolaises qui ont eu maille à partir avec les Anglais. De février 1909 à mars 1910, onze compagnies sont attaquées sur la base des documents détournés des archives ministérielles. Sur ces onze compagnies, six appartiennent au groupe de la compagnie française du Congo occidental qui a été de 1899 à 1906 en procès avec MM. Holt, Hatton et Cookson. La septième est la compagnie de la N'Goko-Sangha, bénéficiaire, contre ces mêmes maisons, de la saisie-arrêt du 28 novembre 1906. La campagne ainsi menée, avec une extrême brutalité de termes, conserve donc la double tendance définie par M. Edmund Morel en 1901. Elle réclame, même hors du bassin conventionnel, la suppression des concessions. Elle s'applique à des faits qui n'ont rien à voir avec l'acte de Berlin : car ces faits se sont déroulés hors

1. *Journal Officiel*, 6 avril 1911.

des territoires que cet acte concerne[1]. Elle sert les intérêts des maisons anglaises, tant par l'affirmation en leur faveur d'un droit supérieur à la loi que par le discrédit qu'elle jette sur leurs concurrents français. On ne songe pas à affirmer que tel fut le dessein des hommes qui menaient cette campagne. On n'en peut, en revanche, contester le résultat.

Ce grand effort cependant, pour lequel les adversaires traditionnels des concessionnaires trouvaient le concours inattendu des autorités françaises, ne résolvait point la difficulté de fait qui tenait si fort à cœur à l'Angleterre. En 1909 comme en 1908, le ministre des Affaires étrangères restait sous le coup des démarches répétées de sir Francis Bertie, de même que, dans la question allemande, il restait sous le coup de la motion adoptée le 16 décembre 1908 à l'unanimité par la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés. Par la seule force de leur droit qu'avait reconnu vis-à-vis des Allemands une des grandes commissions du parlement, vis-à-vis des Anglais une décision de justice, ces Français, si mal soutenus par les pouvoirs publics, si indignement diffamés par les organes français de la campagne anglaise, obligeaient le gouvernement à sortir de l'inaction par laquelle il laissait en souffrance, — répétons-le une fois encore — les intérêts de l'État aussi bien que les leurs propres.

1. Cela a été unanimement constaté à la commission du budget le 25 janvier 1911 par MM. Berteaux, Milliès-Lacroix et Viollette.

VII

CONCLUSION

Dès que fut institué le régime des concessions au Congo français, c'est-à-dire en 1899, les intérêts commerciaux de certaines maisons de Liverpool se trouvèrent en conflit avec les droits que les commerçants français tenaient des décrets de concession. Pendant cinq ans, les tribunaux de la colonie par leurs jugements, le gouvernement français par ses communications au gouvernement britannique affirmèrent et démontrèrent la légitimité du régime institué par la France, dans l'exercice de sa souveraineté, en conformité avec les contrats internationaux et rejetèrent, en conséquence, les réclamations des maisons anglaises. C'était la seule attitude qui répondît à la fois à notre dignité et à nos intérêts.

Les commerçants anglais, en présence de cette résistance qui eût été décisive si elle eût été soutenue, organisèrent une campagne d'opinion menée solidairement par des ligues à tendances humanitaires et par des Chambres de commerce, « morale et pratique » à la fois, de l'aveu de son initiateur, destinée à provoquer une action diplomatique et, par cette action, soit la suppression du régime de 1899, soit le paiement aux maisons de Liverpool d'une forte indemnité. Cette campagne fut bientôt doublée d'une campagne française qui, plus violente encore dans ses attaques contre les concession-

naires, les fonctionnaires et les ministres français, différait de la campagne anglaise en ce qu'elle se défendait d'être « pratique » et s'affirmait purement « morale ». Les Anglais eux-mêmes, lorsqu'ils écrivaient dans les journaux français, oubliaient leurs déclarations initiales sur les « intérêts commerciaux » et se posaient en philanthropes. En fait, le point de départ, les arguments et le but étant identiques, le résultat devait être pareil et répondre, d'un côté comme de l'autre, aux « intérêts » en même temps qu'aux « principes ». Aussi bien, les meneurs de la campagne française ont explicitement soutenu les réclamations pécuniaires des Anglais.

Après quatre ans de ferme résistance aux réclamations anglaises, le gouvernement français consentit une grave capitulation qui atteignait plus encore les droits de l'État que les droits privés, en accordant en 1906 aux maisons de Liverpool une indemnité de 1.500.000 francs et 30.000 hectares de terres pour les déterminer à faire ce à quoi elles avaient été maintes fois condamnées. Cette capitulation avait été précédée au Congo même d'un abandon d'année en année plus marqué de la thèse du début : irrégularités judiciaires au profit des Anglais, hostilité à l'égard des Français, etc...; à Paris d'un rapprochement manifeste entre le ministère des Colonies et les adversaires français des concessionnaires. Elle fut suivie d'une récidive des maisons anglaises qui, malgré l'indemnité qu'elles avaient reçue et l'engagement qu'elles avaient pris, continuèrent à entretenir des factoreries dans une autre partie de notre colonie. Le Tribunal de la Seine ayant autorisé la compagnie concessionnaire lésée à exercer une saisie-arrêt de 603.000 francs sur l'indemnité de 1906, la

campagne anglaise recommença, campagne de presse et de diplomatie, destinée à obliger le gouvernement français à passer outre à une décision de justice correcte et inattaquable.

Cette campagne coïncida avec un regain de violence de la part des adversaires français des concessionnaires. Le ministre des Affaires étrangères se préoccupait exclusivement de se libérer des réclamations du gouvernement britannique. Le ministre des Colonies, après avoir d'abord refusé de participer à la pression illégale qu'exigeait la Grande-Bretagne, changea d'attitude. De nombreux rapports officiels, qui ne pouvaient émaner que de ses archives, furent communiqués aux défenseurs du « libre commerce » qui purent ainsi exercer sur l'administration une sorte de terreur. Le 5 août 1908, il mit les Anglais récidivistes en possession des trente mille hectares de terre qui leur avaient été promis en 1906 et, le lendemain, pour se couvrir, il inscrivit une note secrète et injustifiée de blâme au dossier de l'officier qui, deux ans plus tôt, avait constaté cette récidive.

La situation de droit n'en demeurait pas moins invariable et invariable aussi la protestation britannique. Pour sortir de l'impasse, où sa faiblesse l'avait conduit, le gouvernement français, au début de 1909, n'avait pas d'autre moyen que de négocier une transaction avec les concessionnaires. Il se trouvait ainsi amené pour des raisons anglaises, et précisément à la même date, à la conclusion que lui suggéraient les raisons allemandes qui ont été exposées ci-dessus. Le consortium congolais a été la résultante de ces deux forces convergentes.

CHAPITRE III

LE CONSORTIUM CONGOLAIS

I. — La Négociation du Consortium. — M. Pichon et le baron de Lancken. — Une application de l'accord de 1909. — Avantage général. — Avantages locaux. — La fin de dix ans de conflit. — La frontière garantie. — La défense du régime de 1899. — Le vœu de la commission des Affaires extérieures. — Satisfaction donnée à l'Angleterre. — Adhésion de la Compagnie N'Goko-Sangha. — Consortium et indemnité. — Les décisions du gouvernement. — Une négociation officielle. — Approbation de M. Jules Cambon. — Les conférences de Berlin. — Approbation du quai d'Orsay. — Les conférences de Paris. — Un exposé de MM. Pichon et Trouillot. — L'accord conclu.

II. — Les Dangers du Temps Perdu. — L'obstruction des Colonies. — La commission des concessions. — Une commission qui ne veut pas siéger. — Nouvelles objections. — Six mois perdus. — Le mécontentement allemand. — Nouvelles demandes allemandes. — M. Jules Cambon sollicite un délai. — Les statuts modifiés. — Les conférences de décembre 1910. — L'accord signé par MM. Pichon et de Schoen.

III. — L'Échec du Consortium. — La campagne des Ligues de protection. — Ses raisons. — Les circonstances politiques. — Les socialistes et les colonies. — Les radicaux et M. Briand. — Un ministère fatigué. — Les insinuations de la presse. — A la Commission du budget. — Un travail bien fait. — Un rapporteur qui cache les textes. — Les témoignages supprimés. — La lumière sous le boisseau. — L'audition des ministres. — De la résistance à la peur. — La déclaration ministérielle du 25 janvier 1911. — Sa valeur juridique. — Sa valeur politique. — La chute du ministère. — Le cabinet Monis et le consortium. — Abandon du projet. — Discours de M. Caillaux. — Un avertissement du quai d'Orsay. — Le jugement du Sénat. — Les bénéfices anglais. — La N'Goko-Sangha écrasée. — Une concession qui meurt. — Les cent mille francs de M. Morel.

IV. — Conclusion. — Succès complet de la campagne anglo-française. — La politique intérieure et la politique extérieure. — De l'opposition au pouvoir. — La France qui paye.

Le consortium congolais, constitué sous le contrôle direct des deux gouvernements, avec quelques retards imputables à la France, a succombé, à peine né, aux coups coalisés des adversaires habituels des concessionnaires et des adversaires momentanés du ministère. Cet échec a confirmé le triomphe des réclamations anglaises si vivement défendues en France depuis 1905. Il a, d'autre part, hâté la chute du cabinet Briand. Rarement, la politique intérieure et les intérêts particuliers étrangers ont aussi directement influé sur notre politique extérieure.

I

LA NÉGOCIATION DU CONSORTIUM

En présence de la situation, qui a été exposée ci-dessus, M. Pichon estima que, seule, une transaction lui permettrait de résoudre à la fois la difficulté franco-allemande et la difficulté franco-anglaise. Quelle serait la base de cette transaction? Le ministre pensa la trouver dans la dernière clause de l'accord franco-allemand du 8 février 1909 applicable au Maroc, mais susceptible évidemment d'être étendue à d'autres terrains.

Les deux gouvernements chercheront à associer leurs nationaux dans les affaires dont ceux-ci pourront obtenir l'entreprise.

Le 15 mai 1909, le baron de Lancken, chargé d'affaires d'Allemagne, et M. Pichon abordèrent la question. Depuis dix ans, des contestations se produisaient au Congo entre Français et Allemands. Au lieu de les éterniser par des réclamations controversées, ne pouvait-on pas y mettre un terme par une collaboration d'avenir ? On était alors à quelques semaines de l'accord du 8 février. On n'en avait pas encore discerné les difficultés. On ne voyait, surtout en Allemagne, que des avantages à lui donner économiquement tout son sens. D'autre part, le gouvernement allemand n'ignorait pas que le dossier français fortement constitué eût été difficile à réfuter, s'il eût été sérieusement soutenu. Enfin, la pensée que les commerçants allemands pourraient,

par une association légale, participer à l'exploitation de territoires dont, mieux que personne, par suite de nos faiblesses gouvernementales, ils connaissaient la richesse, ne devait pas le laisser insensible.

Dans l'esprit de M. Pichon, ce projet nouveau avait des avantages de divers ordres. D'abord, il lui apparaissait, d'un point de vue général, comme l'application logique de sa diplomatie antérieure, comme le corollaire d'un succès dont il était à cette date légitimement fier. Cette diplomatie, on l'a vu [1], se définissait par un double caractère. Les questions politiques ne se prêtant pas à des accords franco-allemands et ces accords étant cependant rendus nécessaires par l'état général du monde, c'est dans l'ordre économique qu'il convenait d'assurer le contact. Ainsi, les Allemands, recevant de nous des profits tangibles, seraient disposés, pour les conserver, à renoncer à ces méthodes de chicanes qui, depuis tant d'années, au Maroc et ailleurs, avaient si gravement troublé l'existence internationale de la France. C'était ce que nous avions fait au Maroc. C'était ce que nous pouvions faire au Congo. Dès le 5 juin 1909, M. Pichon le marquait avec une netteté parfaite en communiquant son projet à M. Milliès-Lacroix, ministre des Colonies et en soulignant le lien établi par lui entre l'accord artérieur du 8 février et l'accord nouveau qu'il s'agissait de négocier :

Les nationaux des deux pays devront s'inspirer dans leurs rapports des principes d'entente et de collaboration inscrits dans l'accord franco-allemand relatif au Maroc du 9 février 1909.

Dans cet ordre d'idées, on pourrait envisager la constitution d'une sorte de consortium franco-allemand qui exploiterait en

1. Voir ci-dessus, page 7.

commun une partie des concessions situées sur les deux côtés de la frontière.

M. Pichon n'a jamais changé d'avis à cet égard. Un an plus tard, c'est dans les mêmes termes qu'il présentait son idée à la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés en écrivant le 22 mai 1910 au président de cette commission, à propos de cet accord :

Dans un ordre d'idées plus général, il s'agit d'une application nouvelle d'une politique que la commission a déjà consacrée de son vote à diverses reprises et qui s'applique, sur tous les points de friction où des conflits pourraient éclater avec des puissances étrangères, à prévenir ces conflits par des arrangements honorables et par des ententes nettement définies.

Le 14 décembre 1910, à la Commission du budget, M. Pichon, disait dans le même sens :

Cela (les premiers pourparlers relatifs au consortium du 15 mai 1909) se produisait au lendemain du jour où nous avions réglé avec l'Allemagne la question de nos rapports économiques au Maroc.

Le chargé d'affaires d'Allemagne me fit observer à ce moment que si nous introduisions une instance diplomatique pour l'affaire de la N'Goko, nous risquions de mettre gravement en cause l'accord qui venait d'intervenir.

Deux ans après au Sénat, le 30 juin 1911, M. Pichon tombé du pouvoir n'était pas moins catégorique et s'exprimait comme il suit :

Nous étions au lendemain du jour où l'accord franco-allemand avait été signé avec l'Allemagne, accord du mois de février 1909.

Il est impossible, Messieurs, de méconnaître l'importance de cet accord ; si nous ne l'avions pas aujourd'hui, nous serions, au point de vue de notre politique marocaine, dans une situation

beaucoup moins bonne ; il constitue l'un de nos titres principaux pour notre intervention au Maroc. Nous avons pour cela le droit pour nous vis-à-vis de l'Allemagne comme vis-à-vis de toutes les autres puissances.

L'AMIRAL DE CUVERVILLE. — C'est vrai !

M. STEPHEN PICHON. — Nous étions donc au lendemain de l'accord marocain de 1909. On me fit observer que les demandes des deux compagnies allaient se heurter sans aucune chance de réussite, que des polémiques s'engageraient, que les deux gouvernements se trouveraient aux prises avec des difficultés peu conciliables et qu'il semblerait opportun de demander aux nationaux des deux pays de s'inspirer, dans leurs rapports, des principes de collaboration économique qui venaient d'être consentis dans l'accord de février 1909.

Que disait cet accord ?

« Les deux gouvernements chercheront à associer leurs natio-
» naux dans les affaires économiques dont ceux-ci pourront obte-
» nir l'entreprise. »

Une association des intérêts commerciaux pouvait amener, semblait-il, une conciliation entre colons rivaux...

Laisser les choses en l'état sur la frontière ? On ne devait pas y penser. Outre que c'était aller à l'encontre du vœu d'une grande commission parlementaire, c'était risquer de très graves difficultés.

Nous avions le souvenir de l'incident de Missoum-Missoum, incident sanglant qui, éclatant au mois de mai 1905, je le rappelle au Sénat, avait failli provoquer les plus graves complications. Les versions diffèrent sur les clauses de cet incident.....

Quoi qu'il en soit, à la suite de la rencontre de Missoum-Missoum et de la lutte entre soldats allemands et soldats français, il y avait eu huit morts et cinq prisonniers du côté français. L'impression fut très vive en France et en Allemagne et il était nécessaire, à mon avis, de prévenir le retour de pareils faits.

D'autre part, l'entente ainsi conçue, par l'appel qu'elle impliquait aux concessionnaires français limitrophes du Cameroun, conduisait à négocier avec eux la transaction que la commission des Affaires extérieures avait

réclamée le 21 décembre 1908[1] à l'unanimité, dont elle avait, depuis lors, pressé à diverses reprises la conclusion et dont, devant cette même commission, M. Pichon s'était déclaré partisan le 1er juillet 1908[2]. Dès lors que le gouvernement français prenait l'initiative d'un rapprochement entre ceux que M. Milliès-Lacroix appelait au Sénat « les voleurs et les volés »; dès lors que ce rapprochement, par sa conclusion même, rendait impossible le réveil des griefs respectifs; dès lors, en un mot, que le gouvernement français, non seulement négligeait de les soutenir, mais encore exigeait qu'ils fussent abandonnés, le bon sens indiquait qu'il lui appartenait de les évaluer et de les compenser. Cela était d'autant plus naturel que, pour réaliser le projet d'association franco-allemande, le gouvernement français avait besoin d'obtenir des concessionnaires, non seulement, pour le passé, l'abandon de leurs plaintes, mais aussi, pour l'avenir, l'abandon d'une partie du territoire concédé. L'idée de la compensation n'avait d'ailleurs en soi rien d'inacceptable, puisque tout le monde était d'accord sur la réalité des dommages subis; puisque d'autre part, par le décret du 30 mars 1905, le Gouvernement avait déjà accordé à la Compagnie une indemnité dans des conditions de tous points identiques[3]. C'est pourquoi, dans sa lettre du 5 juin, dont on a lu plus haut un extrait, M. Pichon signalait à M. Milliès-Lacroix la nécessité d'engager une conversation avec la compagnie concessionnaire sur la double base du vœu de la Commission des affaires extérieures et de l'accord franco-

1. Voir ci-dessus, page 199.
2. Voir ci-dessus, page 202.
3. Voir ci-dessus, page 188.

allemand projeté. Ce lien apparaît avec clarté à la lecture de la lettre en question :

J'ai reçu de M. Paul Deschanel, président de la Commission des Affaires extérieures et coloniales de la Chambre des Députés, une lettre par laquelle il me demande de communiquer à la commission le résultat des négociations engagées au sujet des réclamations de la compagnie française N'Goko-Sangha, réclamations dont la commission, par un vote en date du 21 décembre 1908, a reconnu le bien-fondé.

Depuis que cette lettre m'est parvenue, j'ai eu l'occasion de m'entretenir incidemment de la question avec le chargé d'affaires d'Allemagne à Paris, Il est résulté pour moi de cette conversation que la transmission à Berlin du dossier de la Compagnie ne pourrait avoir d'autre effet que de réveiller inutilement des polémiques aujourd'hui apaisées.

Nous nous sommes, d'autre part, trouvés d'accord, le baron de Lancken et moi, pour souhaiter que les incidents qui se sont produits naguère, sur la frontière franco-allemande Congo-Cameroun, fussent évités dans l'avenir, les nationaux des deux pays devant s'inspirer, etc., [1].

Je vous serais reconnaissant de vouloir bien me faire connaître si vous seriez favorable à cette combinaison et par quels moyens pratiques elle vous paraîtrait devoir être réalisée, en admettant que la compagnie française de la N'Goko-Sangha qui, par suite de sa situation géographique, se trouverait qualifiée pour traiter avec les compagnies allemandes, fût disposée à s'y prêter.

J'attacherais du prix à être informé le plus tôt possible de votre manière de voir à ce sujet.

D'autre part, si cette négociation s'engageait, le gouvernement, pour la première fois, serait en mesure de demander aux concessionnaires français, moyennant compensation, de renoncer à leur droit contre les maisons anglaises. On a vu combien la réclamation de MM. Holt, Hatton et Cookson avait donné de souci au ministère

1. Voir ci-dessus, page 289.

des Affaires étrangères. On a vu quel conflit elle avait provoqué entre ce département et celui des Colonies; comment enfin, malgré une forte pression, il avait été constaté que rien ne pouvait forcer les concessionnaires à consentir mainlevée de la saisie-arrêt de 603.000 francs légalement obtenue par eux contre leurs concurrents anglais. La question passant du domaine du droit dans celui du fait, rien ne s'opposait au contraire à concevoir un arrangement auquel M. Pichon attachait la plus grande importance. De cette importance, on a trouvé la preuve dans ses dépêches de 1907 et 1908 comme dans celles de MM. Paul Cambon et Louis Renault [1]. On la trouve également dans la dépêche suivante que le ministre des Affaires étrangères adressa au ministre des Colonies, dès que furent engagées les négociations en vue d'un consortium franco-allemand avec les concessionnaires, — à la date du 26 février 1910.

L'ambassadeur de la Grande-Bretagne, ayant appris que votre administration accepte d'accorder à la N'Goko-Sangha une compensation pour les troubles que cette société a subis du fait des traitants étrangers dans la jouissance de sa concession, vient de me demander si la N'Goko-Sangha se trouvera ainsi, aux yeux du gouvernement français, désintéressée dans son litige avec les maisons Holt et Hatton et Cookson.

Sir Francis Bertie estime que l'octroi de cette compensation pourrait tout naturellement entraîner l'interruption de l'action judiciaire engagée par la N'Goko-Sangha et faire tomber la saisie-arrêt pratiquée sur une partie des sommes dues aux maisons anglaises en vertu de l'arrangement de 1906.

Je m'empresse de vous saisir de cette question.

J'ignore, pour ma part, si les maisons anglaises poursuivies comptent arguer devant nos tribunaux de l'irrégularité des titres conférés aux demandeurs par leur acte de concession. Mais, au cas où les maisons anglaises viendraient à être condamnées par

1. Voir ci-dessus, pages 263 et suivantes.

la justice française, le gouvernement britannique protestera sans doute au nom du droit international contre le préjudice résultant pour ses nationaux du fait de cette condamnation.

D'autre part, cette condamnation entraînerait l'attribution à la N'Goko-Sangha des sommes saisies-arrêtées qui sont dues aux maisons anglaises, en vertu de l'arrangement de 1906.

En fait donc, ces maisons anglaises ne parviendraient pas à toucher la totalité de la somme qui leur a été ainsi allouée, et le gouvernement britannique ne manquera pas de soutenir que l'arrangement de 1906 n'est pas exécuté, et, qu'en conséquence, les maisons intéressées seront libres de faire de nouveau valoir leurs griefs contre le régime des concessions instituées dans notre colonie.

Je crois devoir vous signaler une fois de plus, en me référant à mes précédentes communications et notamment à mes lettres du 30 novembre 1906, 19 décembre 1907, 29 février 1908, les conséquences qui peuvent résulter de l'action actuellement intentée par la N'Goko-Sangha contre MM. Holt et Cie et Hatton et Cookson.

Un moyen nous est suggéré d'y mettre fin. C'est à votre département qu'incombe le soin d'examiner cette solution, comme la responsabilité de l'accepter ou de la repousser.

Je vous saurais gré de bien vouloir me faire connaître la décision que vous aurez prise à ce sujet.

C'est la même idée que devait, dix mois plus tard, exprimer M. Pichon en disant à la commission du budget le 14 décembre 1910 :

A la suite de la saisie exercée par la Compagnie de la N'Goko-Sangha, le gouvernement britannique nous avait demandé d'intervenir, non sans ajouter que, si la question n'était pas réglée, il pourrait être amené à réveiller, au sujet du Congo, les controverses juridiques du passé.

En outre, le ministre attendait de l'accord deux autres avantages, conséquence des premiers. Conscient des fautes commises antérieurement, M. Pichon avait lieu de se demander si l'usurpation tolérée au profit des Alle-

mands ne les conduirait pas à manifester quelque jour des convoitises sur le morceau de terre française trop longtemps livré à leurs prises. Il avait dans ses dossiers le récit de cette curieuse conversation de 1905, dans laquelle le conseiller de la légation d'Allemagne à Tanger avait dit à son collègue français :

— Donnez-nous quelque chose au Congo. Nous vous laisserons tranquilles au Maroc.

Il savait qu'au cours de cette même année 1905, pendant les âpres négociations qui suivirent la démission de M. Delcassé, le mot de Congo avait été plusieurs fois prononcé. Il pouvait donc être opportun de prendre une garantie contre un risque possible en obtenant de l'Allemagne une confirmation explicite de la frontière existante. La négociation du consortium envisagé le 15 mai 1909 offrait une occasion naturelle de s'assurer cette garantie.

Enfin, l'association franco-allemande, en rendant solidaires, sur un point de l'Afrique équatoriale, les intérêts commerciaux jusqu'alors concurrents de la France et de l'Allemagne, permettait d'espérer que la politique économique des deux pays deviendrait, dans la même région, concordante. Cet espoir avait son prix. Car, d'une part, le régime d'exploitation du Cameroun allemand est complètement différent de celui du Congo français. D'autre part, M. Edmund D. Morel et ses amis, ont souvent cherché à entraîner l'Allemagne dans leur campagne « morale et pratique » contre le Congo belge et le Congo français. Et, à diverses reprises, le ministère français des Affaires étrangères a redouté qu'ils n'y réussissent[1] : raison

1. Voir ci-dessus, page 267.

de plus, en intéressant des éléments allemands au maintien du régime français, de conjurer une opposition possible, de s'assurer un concours profitable et, si jamais venait à se poser l'interprétation de l'acte de Berlin, d'obtenir l'adhésion de l'Allemagne à la thèse définie en 1903 par M. Delcassé.

Sans doute, à de telles transactions, une protection énergique dans le passé des droits de l'État français et des commerçants français eût été logiquement préférable. Si la frontière du Congo avait été occupée ; si les réclamations françaises avaient été défendues à Berlin ; si la doctrine juridique exposée en 1903 avait été maintenue à Londres, le gouvernement français n'aurait pas été conduit à envisager une solution qui n'était qu'un pis aller. Mais les erreurs de la veille étant malheureusement acquises, on n'apercevait pas au début de 1909 de meilleur ni d'autre moyen de sortir de l'impasse où l'anémie persistante de notre politique nous avait acculés. De même que, au Maroc, deux ans de lenteur et d'action insuffisante devaient nous conduire à Fez, et, de Fez, à Agadir, de même au Congo, nos hésitations, notre mollesse, notre abstention, nous obligeaient à liquider. Cette obligation a été clairement indiquée par la suite, en 1911, à la commission des concessions coloniales par M. Conty, sous-directeur au ministère des Affaires étrangères et par M. Cotelle, conseiller d'État et président de la Commission. M. Conty disait le 25 octobre 1910 :

Le gouvernement a pensé qu'il était préférable d'éviter de porter la question en Angleterre ou en Allemagne et qu'il valait mieux se conformer à la décision, émise à l'unanimité par une commission parlementaire, en remettant à un arbitre le soin d'apprécier quelle compensation il convenait d'attribuer à la N'Goko-Sangha.

Dans ces conditions, M. Pichon a estimé qu'il était préférable

de chercher une combinaison qui, en associant les intérêts opposés des ressortissants français et allemands, ferait disparaître tout germe de conflit dans l'avenir. De là est née l'idée du consortium.

M. Cotelle, plus net encore, allait au cœur de la question, en ajoutant :

En fait, les Allemands exploitent, sans bourse délier, les territoires devant faire l'objet du consortium. Cela tient à ce que nous ne les occupons pas. C'est ce qui a motivé l'allocation d'une indemnité considérable à la Société de la N'Goko-Sangha. Mieux vaut ne pas s'exposer à la répétition de mêmes faits et, puisque nous ne sommes pas en état d'empêcher l'envahissement de notre territoire par des traitants allemands, au moins, d'en tirer parti. Or c'est à quoi tend le projet de consortium.

Comme le soulignait ce sincère aveu, l'opération se présentait avec les caractères habituels des transactions, non sans se justifier cependant par le rappel de l'accord franco-allemand du 8 février 1909, sous le patronage duquel elle était explicitement placée.

Le gouvernement allemand étant d'accord en principe avec le gouvernement français, le premier devoir de celui-ci, — M. Pichon l'indiquait le 5 juin dans sa lettre à M. Milliès-Lacroix, — était de s'informer si la compagnie concessionnaire, limitrophe du Cameroun, consentirait à devenir l'instrument de l'accord qu'il souhaitait conclure. Quand la compagnie fut pressentie à ce sujet, elle avait, et pour cause, perdu toute foi, soit dans le succès des mesures locales de protection, soit dans l'efficacité de l'action diplomatique qui lui avaient été si souvent et si vainement promises. Elle se voyait en butte à l'hostilité systématique de l'administration coloniale, à l'indifférence manifeste du ministère des

Affaires étrangères. Il était donc naturel qu'elle n'écartât point la chance nouvelle de solution qui s'offrait à elle. En conséquence, lorsque M. Pichon la saisit de la question verbalement d'abord au début de juin, par écrit ensuite le 2 juillet 1909, elle répondit, après délibération de son conseil d'administration, qu'elle acceptait en principe d'aliéner au profit de la combinaison projetée une partie de son territoire, mais qu'avant de formuler une acceptation ferme, elle avait besoin de savoir quelle suite serait donnée, tant à ses réclamations qu'à la décision de la commisison des Affaires extérieures de la Chambre des Députés. Son point de vue était identique en ce qui touche la mainlevée de la saisie-arrêt de 603.000 francs exercée par elle contre les Anglais. Ainsi la question de l'indemnité se trouvait liée à celle du consortium comme à celle de la saisie-arrêt et le gouvernement était appelé à trancher les trois ensemble. Au début de 1910, la décision fut notifiée aux concessionnaires. En ce qui touche l'indemnité, le ministre des Affaires étrangères leur écrivait le 13 janvier 1910 :

M. le Ministre des Colonies, que j'avais entretenu à plusieurs reprises de cette affaire, m'a fait savoir qu'à la suite de l'examen auquel il a soumis l'ensemble des questions actuellement soulevées au Congo français, *il a reconnu que, sinon en droit, du moins en équité, le gouvernement de la République peut accorder à votre société une compensation pécuniaire aux troubles qu'elle a subis dans la jouissance de sa concession.*

M. Trouillot estime d'ailleurs qu'en cette circonstance un arbitrage s'impose pour déterminer le quantum de l'indemnité.

En ce qui concerne le consortium et le lien établi entre sa constitution et l'octroi de l'indemnité, les

ministres des Affaires étrangères et des Colonies écrivaient le 5 février 1910 :

Je vous rappelle que le principe de cette compensation dont la nature, le montant et les modalités sont à déterminer, n'a été admis qu'en échange de l'engagement pris par la Compagnie d'entrer dans un consortium formé, conformément aux directions du Gouvernement, avec une Société allemande, pour l'exploitation en commun des territoires situés le long de la frontière de l'Afrique équatoriale française et du Cameroun.

M. Hérault, premier président de la Cour des Comptes, à qui il est réservé de fixer la procédure de cet arbitrage amiable, vous avisera des conditions qu'il aura établies à cet égard.

Dès le premier jour, conformément à la règle suivie en matière marocaine, le ministre des Affaires étrangères avait spécifié que l'association d'intérêts désirée par lui serait réalisée sous son contrôle immédiat et que la compagnie concessionnaire, élément nécessaire de cette association, n'en serait que l'instrument. Le 6 août 1909, le ministre des Affaires étrangères avait écrit à la compagnie pour lui donner les premières indications sur la marche à suivre. Le 5 février 1910, il lui avait rappelé que le consortium devait être formé « conformément aux directions du Gouvernement ». Le 5 avril 1910 un accord, contresigné des deux ministres compétents, avait enregistré à cet égard l'engagement formel de la compagnie.

Les soussignés :

Considérant,

Que la Compagnie questionnée par le gouvernement sur les conditions de sa participation à un consortium franco-allemand a répondu, en les faisant connaître, que cette participation était en tout cas subordonnée de l'indemnisation des troubles qu'elle a subis dans la jouissance de sa concession.

Que le Gouvernement a reconnu « qu'une compensation pouvait être accordée à la compagnie pour les troubles certains subis par elle dans sa jouissance et cela en raison des avantages d'ordre international et d'ordre pratique local qu'il peut y trouver par ailleurs » le principe de cette compensation n'étant admis « qu'en échange de l'engagement pris par la compagnie d'entrer dans le consortium conformément aux directions du Gouvernement. »

Qu'en conséquence :

1° La Compagnie n'accepte de participer au consortium que si elle reçoit une compensation « aux troubles certains subis par elle dans la jouissance de sa concession ».

2° Le Gouvernement n'accorde la compensation qu'en échange de l'engagement pris par la compagnie d'entrer dans un consortium franco-allemand, formé conformément aux directions du Gouvernement, et de nature à assurer à celui-ci les avantages d'ordre international et d'ordre pratique local sus-visés.

Que, dans ces conditions, il y a lieu :

1° Pour la Compagnie d'assurer au Gouvernement, par un engagement précis, le moyen de réaliser lesdits avantages.

2° Pour le Gouvernement, de répondre à cet engagement en assurant à la compagnie le paiement de la compensation que l'arbitre est appelé à fixer.

Ont signé l'accord suivant :

1° En ce qui concerne les avantages d'ordre international sus-visés, la Compagnie s'engage à adhérer aux conditions de toute entente éventuelle entre le gouvernement français et le gouvernement allemand en vue de la constitution du consortium, ou, au cas où le consortium ne serait pas constitué, en vue de faciliter leurs rapports politiques et économiques sur la frontière de l'Afrique Équatoriale et du Cameroun.

2° En ce qui concerne les avantages d'ordre pratique local également ci-dessus visés, la Compagnie s'engage à accepter, pour la partie de sa concession appelée à participer au consortium, et même dans le cas où le consortium ne se réaliserait pas, les conditions d'exploitation qui lui seront imposées par le ministre des Colonies et même la rétrocession pure et simple des territoires en question.

3° Ce double engagement de la compagnie assurant au gouver-

nement les avantages de divers ordres qui ont déterminé celui-ci à admettre le principe de la compensation, le montant de cette compensation sera fixé par l'arbitre, après examen contradictoire ; les modalités de paiement de ladite compensation, acquise en vertu de la sentence arbitrale, devant être arrêtées d'accord entre le gouvernement et la compagnie, dans un délai de dix jours à dater de cette sentence.

La négociation avait pris dès l'abord le caractère officiel défini par cet accord. Le ministre des Affaires étrangères avait immédiatement soumis la question à l'ambassadeur de France à Berlin, le ministre des Colonies au gouverneur général de l'Afrique équatoriale. Le 19 novembre 1909, M. Jules Cambon avait répondu à M. Pichon par une approbation très nette :

Je verrais avec satisfaction que l'idée du consortium pût heureusement aboutir. J'y trouverais un grand avantage : elle créerait un point où les intérêts allemands et les intérêts français seraient solidaires et, par là, elle rendrait plus difficiles les interventions que nous pourrions avoir à craindre.

Le 27 décembre suivant, le ministre des Colonies transmettait au ministre des Affaires étrangères l'avis non moins favorable du gouverneur général :

Quant à la création de la société franco-allemande, le gouverneur général de l'Afrique équatoriale considère qu'elle ne pourrait être que profitable à la sécurité, au calme et à l'exploitation de notre colonie du Congo ; il partage pleinement ainsi, sur l'opportunité de cette création, l'avis que vous avez bien voulu m'exprimer.

Le gouvernement s'était simultanément préoccupé, d'accord avec la compagnie de la N'Goko-Sangha, de savoir quels seraient les éléments allemands — également désignés par leur gouvernement, — qui partici-

peraient au consortium. M. Pichon avait écrit le 20 novembre 1909 à M. Trouillot :

D'après une communication récente de l'ambassadeur de la République à Berlin, M. Roels, qui représente dans cette ville les intérêts de la Compagnie de la N'Goko-Sangha, s'occupe actuellement de la réalisation de ce projet.

M. Roels s'est adressé à la Wilhelmstrasse pour savoir avec quelle compagnie allemande il pourrait entrer en pourparlers au sujet de cette affaire. L'administration impériale aurait promis à notre compatriote de lui donner une réponse.

M. Jules Cambon verrait avec satisfaction que cette combinaison pût aboutir. Sa réalisation créerait sur ce point une solidarité entre les intérêts français et les intérêts allemands ; elle rendrait sans doute par suite plus difficiles les interventions que les Sociétés piétistes allemandes chercheraient certainement un jour à provoquer à propos de l'administration du Congo français.

Cinq semaines plus tard, le 17 janvier, la compagnie de la N'Goko-Sangha informait le ministre des Affaires étrangères de la réponse du gouvernement allemand. Celui-ci avait désigné, pour poursuivre les pourparlers éventuels avec la compagnie française, une personnalité considérable du monde colonial allemand. M. le docteur Semler, avocat à Hambourg, député, rapporteur au Reichstag du budget des colonies et président de la société du Sud-Cameroun. La compagnie française en avisait le ministre en lui demandant des instructions :

A la suite des conversations qui ont eu lieu, d'une part à Paris, entre vous et l'ambassade d'Allemagne, d'autre part, à Berlin, entre le ministère allemand des Colonies et les sociétés allemandes intéressées, M. Semler, membre du Reichstag et président de la Société du Sud-Cameroun, nous a demandé d'entrer en négociations avec lui, ajoutant que le gouvernement impérial l'avait chargé de faire tout son possible pour faciliter le succès de ces négociations.

Nous avons naturellement répondu à M. Semler que nous ne pouvions pas négocier, aussi longtemps que nous n'aurions pas reçu d'indications précises sur la façon dont l'affaire projetée était envisagée par le gouvernement français.

Dès ce mois de janvier 1910, l'ambassadeur de France insistait pour que la négociation fût menée rapidement. Le 1er février, M. Pichon en informait M. Trouillot :

D'après une communication récente de l'ambassadeur de la République à Berlin, il est nécessaire qu'un représentant spécial des intérêts français appelés à être engagés dans le consortium se rende à Berlin sans retard, afin de se mettre en rapport avec M. Semler.

M. Semler, vous le savez, a reçu du ministre allemand des colonies mission de faire à nos compatriotes au sujet de cette affaire « toutes les avances possibles ».

Le terrain était donc préparé par le Gouvernement dans les conditions mêmes qu'il avait définies et imposées à la compagnie. Il ne restait, pour que l'accord s'établît, qu'à passer à l'exécution.

Le 5 mars[1], les dossiers des parties furent remis au premier président de la Cour des Comptes. Le 5 avril, l'accord, dont il a été question plus haut, précisa, à la demande du premier président, les conditions dans lesquelles il aurait à statuer, c'est-à-dire à fixer le chiffre des dommages, puisque le gouvernement avait admis le principe de l'indemnité. Le 29 avril[2] la décision fut rendue par le premier président. L'arbitre désigné par la compagnie avait demandé 12.675.000 francs. L'arbitre désigné par le Gouvernement avait offert

1. Et non le 15 avril comme l'a écrit faussement dans un rapport, rempli d'ailleurs d'inexactitudes analogues M. Viollette, député. Voir ci-dessous page 333.

2. Et non le 20 avril, comme le prétend le rapport Viollette.

903.162 francs. Le surarbitre les avait départagés à 2.393.000 francs par une sentence fortement motivée, tout entière écrite de sa main [1]. Dès le 20 avril, la compagnie de la N'Goko-Sangha avait donné main-levée de la saisie-arrêt de 603.000 francs exercée par elle contre MM. Holt, Hatton et Cookson. Dès le 5 mai, elle envoyait à Berlin son administrateur délégué. En huit jours, l'entente s'établissait entre la compagnie française et la compagnie allemande et, le 13, M. Jules Cambon, par une dépêche officielle, transmettait à M. Pichon l'avant-projet de statuts — soumis à l'approbation du gouvernement — qu'avaient élaboré les représentants des deux compagnies.

En transmettant ce document à M. Jules Cambon, l'administrateur délégué de la compagnie française précisait le rôle qu'il avait eu à jouer, sous réserve de l'approbation gouvernementale.

Me conformant à l'engagement que le gouvernement avait imposé à ma Compagnie d'entrer dans un consortium franco-allemand au moment des pourparlers qui ont précédé la constitution du tribunal arbitral (comme vous le verrez par les documents joints à cette lettre), je n'ai pas hésité à faire des concessions assez sérieuses pour arriver à un accord.

M. Semler est parti à Hambourg prévenir ses amis de cet accord et il partira pour Paris jeudi, afin de se rencontrer avec le gouverneur général du Congo, M. Merlin, avant son départ pour le Congo fixé au 23 mai courant, et avoir avec ce haut fonctionnaire un entretien avant la rédaction définitive des statuts de la nouvelle Compagnie.

L'accord comportait la constitution d'une société nouvelle sur une partie du territoire concédé, société

1. M. Viollette a affirmé faussement que le premier président n'avait eu qu'à enregistrer l'accord des deux autres arbitres.

française, régie par la loi française, avec siège social à Paris, conseil d'administration en majorité français, comité de direction à Hambourg statuant sur les questions de vente et d'achat, c'est-à-dire sur les questions purement commerciales, un directeur français et un inspecteur allemand. La compagnie française apportait son territoire, les Allemands apportaient le capital.

Le caractère officiel de la négociation s'était constamment affirmé pendant cette période comme pendant la précédente. Le 13 mai, M. Jules Cambon écrivait à M. Pichon en lui transmettant l'avant-projet d'association.

M. Mestayer, administrateur de la Compagnie N'Goko-Sangha, et M. Semler, député au Reichstag et rapporteur du budget colonial de l'Empire, ont conclu un accord pour l'établissement du consortium destiné à exploiter les concessions attribuées à la Société N'Goko-Sangha. M. Mestayer m'en a adressé le texte que Votre Excellence trouvera ci-inclus.

M. Semler a suivi les instructions de M. Dernburg, ministre des Colonies, qui, comme Votre Excellence, était très désireux de voir aboutir cet accord.

Il va se rendre à Paris pour entrer en relations avec M. Merlin gouverneur du Congo, actuellement en France.

Il se présentera certainement au quai d'Orsay et il serait désirable que Votre Excellence voulût bien le recevoir.

Le 18 mai, M. Pichon transmettait officiellement le projet à M. Trouillot dans les termes suivants :

Par une lettre ci-jointe en copie, l'ambassadeur de la République à Berlin vient de me transmettre le texte d'un accord intervenu à Berlin, en vue de la formation d'un consortium...

M. Semler devant arriver à Paris prochainement, il convient que nos deux départements examinent sans retard s'ils peuvent accepter les termes de cet accord.

En ce qui me concerne, et à première vue, il me semble que cet accord répond bien, d'une manière générale, au but poursuivi.

Le 17 mai, le ministre des Colonies avisait la compagnie « qu'il appartiendrait plus spécialement au ministre des Affaires étrangères de suivre les pourparlers engagés ».

Quelques jours plus tard, le 22 mai, les ministres des Affaires étrangères et des Colonies rendaient compte de la solution au président de la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés et lui exposaient les raisons auxquelles ils avaient obéi, les avantages qu'ils jugeaient avoir obtenus, soit au regard de la politique générale (application élargie de l'accord de 1909), soit au regard de la politique franco-allemande (suppression des incidents de frontière au Congo), soit au regard de la politique franco-anglaise (mainlevée de la saisie-arrêt de 603.000 francs obtenue contre les maisons anglaises Holt, Hatton et Cookson). C'est un document capital:

A la date du 21 janvier 1909, la Commission des Affaires extérieures a fait imprimer en annexe au feuilleton (30e annexe), un rapport approuvé par elle le 16 décembre 1909, de M. Georges Gérald, relatif à une pétition de la Compagnie N'Goko-Sangha. 11, rue Laffitte à Paris.

Ce rapport que vous m'avez transmis au mois de janvier 1909, se terminait ainsi[1] :

Depuis lors, une discussion s'est engagée au cours de laquelle le département des Colonies a continué à soutenir la thèse qu'en droit aucune indemnité ne pouvait être accordée à la Compagnie N'Goko-Sangha et que cette compagnie devait adresser ses réclamations, d'ailleurs justifiées en fait, au gouvernement allemand.

Toutefois, il convient d'ajouter que le ministre des Affaires étrangères, qui avait déjà, en 1905, transmis un dossier à ce sujet au gouvernement allemand, a eu, le 15 mai 1909, l'occasion de s'entretenir à nouveau de ces réclamations avec le chargé d'affaires d'Allemagne à Paris.

1. Voir ci-dessus, page 200.

De cette conversation il est résulté, comme le ministre l'a d'ailleurs écrit à la compagnie, à la date du 10 avril 1910, que la reprise auprès de l'Office impérial des Affaires étrangères de ses réclamations ne pourrait avoir d'autre effet que de réveiller inutilement des polémiques alors apaisées. La transmission, qui avait eu lieu en 1905, n'a donc pas été renouvelée.

Cependant les difficultés d'ordre international et local, qui s'étaient précédemment produites, n'avaient pas disparu.

Du côté de l'Angleterre, la situation était la suivante : les maisons anglaises Hatton et Cookson avaient obtenu de la colonie du Congo une indemnité de 1.500.000 francs. Mais le président du tribunal de la Seine, à la requête de la Compagnie N'Goko-Sangha, avait accordé à cette compagnie, qui croyait avoir à se plaindre de déprédations commises sur le territoire de sa concession par les agents desdites maisons anglaises, une saisie-arrêt de 603.000 francs. A la suite de cette mesure conservatoire, le gouvernement britannique nous avait demandé d'intervenir, non sans ajouter que, si la question n'était point réglée, il pourrait être amené à réveiller au sujet du Congo les controverses juridiques qu'il a provoquées dans le passé.

Du côté de l'Allemagne, l'histoire des dernières années prouvait combien il était urgent de modifier l'état de choses existant. Sans parler du sanglant incident de Missoum-Missoum, qui éclatant en pleine crise marocaine, a risqué de compliquer encore la situation internationale, l'incertitude prolongée de la frontière avait créé des habitudes dont de nouveaux conflits pouvaient à chaque instant sortir. Les agents blancs et noirs des sociétés allemandes du Cameroun continuaient à se heurter à nos commerçants en territoire français. Nos relations avec l'Allemagne demeuraient exposées à subir le contre-coup d'incidents, secondaires en eux-mêmes, mais toujours susceptibles de s'envenimer. Les produits du Gabon sortaient en grand nombre en échappant à la douane française. La mise en valeur de cette partie de notre colonie était gravement entravée.

Les choses en étaient là, quand au mois juin 1909, au cours de conversations entre le département des Affaires étrangères, l'ambassade d'Allemagne et les représentants de la Compagnie N'Goko-Sangha, l'hypothèse a été envisagée de constituer, sur la frontière du Congo et du Cameroun, un consortium franco-allemand, qui substituât à un régime de difficultés constantes, le bon accord et la collaboration.

A la date du 2 juillet 1909, le ministre des Affaires étrangères a écrit à l'administrateur délégué de la Compagnie N'Goko-Sangha pour lui demander de faire connaître à quelles conditions sa société traiterait avec la Compagnie allemande du Sud-Cameroun, en vue de la constitution de ce consortium. Le 3 août suivant, l'administrateur délégué a répondu que son conseil d'administration était, en principe, disposé à entrer dans une combinaison de ce genre, en ajoutant toutefois qu'il était obligé de subordonner la réalisation du projet à la décision que prendrait le Gouvernement sur la question de l'indemnité que la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés jugeait équitable d'accorder à la compagnie.

En considération de ces faits nouveaux, et dans le désir de mettre fin, pour des raisons d'ordre international et d'ordre pratique local, aux difficultés des dernières années, nous nous sommes préoccupés d'une solution qui paraissait devoir satisfaire équitablement aux intérêts en présence, et nous avons estimé qu'il y avait lieu de soumettre les réclamations de la compagnie à l'arbitrage que la commission que vous présidez avait été la première à envisager.

Le 5 février, nous avons fait tenir à l'administrateur délégué de la Compagnie la lettre suivante[1] :

La Compagnie nous a répondu le 17 février qu'elle aurait, en principe, préféré à un arbitre unique trois arbitres dont l'un, représenterait le Gouvernement, l'autre, la compagnie, le troisième les départageant en qualité de surarbitre. Elle a ajouté cependant, qu'en raison de la haute personnalité de M. Hérault, elle acceptait la solution à laquelle nous nous étions arrêtés.....

Suivait le récit de la procédure d'arbitrage puis les ministres concluaient :

La situation est donc la suivante :

En dehors de la procédure d'arbitrage qui avait été envisagée par la commission des affaires extérieures et coloniales, le gouvernement a pu, par les conditions qu'il a mises à cet arbitrage, assurer à la colonie du Congo et à la politique française, tant dans l'ordre local que dans l'ordre international, des avantages que la commission n'avait pas eu l'occasion de considérer.

1. Voir ci-dessus, page 300.

Ces avantages sont les suivants :

1° Mainlevée de la saisie-arrêt de 603.000 francs obtenue contre les maisons anglaises et, par là, règlement d'une situation sur laquelle l'ambassadeur d'Angleterre à Paris, avait, à diverses reprises, attiré l'attention du gouvernement.

2° Formation du consortium franco-allemand qui substitue à un régime d'hostilité un régime de bonne entente ; qui assure par le Cameroun une sortie directe aux produits du Gabon, moins facilement exportables par les voies françaises ; qui fera payer les droits de douane à une quantité de produits qui y échappaient jusqu'ici [1] ; qui permettra à la colonie de réaliser une notable économie sur la garde militaire de la frontière, et qui, enfin, évitera le retour des incidents tels que ceux de Missoum-Missoum, dont nous n'avons pas à vous signaler les graves inconvénients.

3° Promesse de M. Dernburg, ministre allemand des Colonies, d'adresser une circulaire aux négociants allemands du Cameroun pour les aviser que, sur toute l'étendue de la frontière franco-allemande, la licence de commerce serait retirée à ceux d'entre eux qui, revenant aux anciens errements, viendraient trafiquer en territoire français.

4° Dans un ordre d'idées plus général, application nouvelle d'une politique que la Commission a déjà consacrée de son vote à diverses reprises et qui s'applique, sur tous les points de friction où des conflits pourraient éclater avec des puissances étrangères, à prévenir ces conflits par des arrangements honorables et par des ententes nettement définies.

Le problème semblait donc résolu et, le 3 juin 1910, le ministre des Colonies en informait la compagnie dans les termes que voici :

Conformément aux décisions du Conseil des ministres, que je vous ai précédemment notifiées, mon collègue des Affaires étrangères et moi, nous avons adressé, avec l'accord du 5 avril 1910 et la sentence arbitrale du 29 du même mois destinée à mettre fin aux réclamations de votre compagnie, un exposé de la question à M. Paul Deschanel, président de la commission des affaires

1. Le bénéfice net à attendre peut être évalué à 200.000 francs de ce chef et du chef suivant.

extérieures et coloniales, de la Chambre des Députés, chargé par cette commission de suivre les résolutions prises par elle.

M. Paul Deschanel, en nous accusant réception de cette communication, nous a fait connaître par sa lettre du 29 mai dernier que « la solution intervenue est conforme au vœu de la commission ».

Nous avons, d'autre part, en ce qui nous concerne, toujours établi un lien étroit — que vous avez admis — entre la compensation à vous allouer et la constitution d'un consortium franco-allemand. La constitution de ce consortium, en raison des avantages d'ordre international et d'ordre pratique local qu'il présentait, a déterminé le gouvernement français à accepter l'arbitrage. Elle permet, en effet, de réaliser sur la frontière du Congo-Cameroun, avec une nation voisine, une entente internationale ; elle permet aussi à la colonie de retrouver la tranquillité absolue sur sa frontière, de tirer un profit immédiat du nouvel essor des régions avoisinantes, et de se récupérer ainsi des charges que lui impose le règlement par annuités de la compensation allouée à la Compagnie.

Dans ces conditions, étant donné l'intérêt qu'il y a à faire aboutir les négociations engagées en vue de la création du consortium, les dispositions prises par vous dès maintenant pour y parvenir, la mainlevée donnée par vous de la saisie-arrêt qui entravait le règlement de l'affaire Hatton et Cookson, j'ai l'honneur de vous informer que le Conseil des ministres a estimé que l'exécution de la sentence arbitrale du 29 avril pouvait être poursuivie et qu'en conséquence, la compensation allouée à votre compagnie serait payée par la colonie, au moyen de ses propres ressources et par annuités.

Par lettre, en date de ce jour, M. Merlin est autorisé à négocier avec vous à cet effet un accord qui, tout en assurant à votre compagnie la compensation que la sentence lui a allouée, donne à la colonie les facilités nécessaires pour combiner et échelonner ces paiements au mieux de ses intérêts budgétaires.

Effectivement, le 18 juin, la convention annoncée par la lettre qu'on vient de lire, était signée. Elle mentionnait que les négociations en vue du consortium avaient été conduites « conformément aux directions du Gouvernement. » Le projet de consortium avait été amendé par le gouverneur général dans des entrevues

avec le chargé d'affaires d'Allemagne et avec M. Semler, que M. Jules Cambon avait, on s'en souvient, recommandé au bon accueil du Gouvernement. Il ne restait plus, semblait-il, qu'à préparer le décret constitutif de la société nouvelle. D'un bout à l'autre, ces pourparlers, — où l'on a dénoncé, depuis, une œuvre de « diplomatie secrète », — avaient été conduits par les gouvernements, les associés français et allemands suivant en tous points, avec une discipline et une correction absolues, les instructions reçues des ministères respectifs.

II

LES DANGERS DU TEMPS PERDU

L'action politique avait été rapide et claire. L'action administrative fut lente et incertaine. Dès le milieu de juin, les deux gouvernements étaient d'accord. Ce n'est cependant que le 15 décembre suivant que cet accord prit forme définitive.

On a vu combien le gouvernement français, dans sa lettre du 22 mai à la commission des Affaires extérieures, se louait du résultat obtenu. Le gouvernement allemand n'en semblait pas moins satisfait, si l'on en juge par les lettres que les 9 et 19 juin 1910, le secrétaire d'État des Colonies adressait à M. Semler et à la Compagnie de la N'Goko Sangha. A M. Semler, il écrivait :

J'ai appris avec la plus vive satisfaction par votre mémoire du 30 de ce mois, que la création de la société allemande-française sur le territoire français du Sud-Cameroun, entreprise par vous, paraît assurée.

Pour ce qui concerne les désirs exprimés par vous, à la fin de votre mémoire, je vous déclare que je suis prêt à autoriser le transit en franchise par territoire allemand des marchandises venant de Kribi ou allant dans cette direction.....

Il sera probablement nécessaire également de déposer une caution pour ces frais, comme vous vous y êtes du reste déclaré prêt dans nos conversations avec vous.

Je suis aussi disposé à vous donner satisfaction relativement au désir que vous exprimez de nous voir informer, dans les termes nécessaires, les commerçants allemands du Cameroun, qu'ils auront à respecter les frontières allemandes-françaises.

J'espère également que la nouvelle société prendra de son côté toutes les mesures nécessaires pour prévenir les difficultés à la frontière.

A la compagnie française, le ministre allemand disait :

Je vous suis obligé de votre honorée lettre du 26 écoulé, dont je vous accuse réception, par laquelle vous m'informez qu'un accord sur le fond est intervenu entre vous et M. le Dr Semler touchant la société franco-allemande à fonder.

Je puis exprimer le vœu que les résultats de la nouvelle société, dans laquelle se sont réunis des intéressés français et allemands pour une œuvre commune, pourront toujours répondre aux espoirs réciproques.

Ce sera pour moi un plaisir d'aider à atteindre ce but.

Si de cette unanime satisfaction on eût conclu à une prompte consécration de l'accord qui la motivait, on eût compté sans les traditions bureaucratiques qui, les gouvernements ayant terminé leur œuvre, allaient désormais se manifester. Dès le départ du gouverneur général pour Brazzaville, les bureaux des colonies criblèrent de critiques le projet de statuts approuvé par lui, de telle sorte que le ministère des Affaires étrangères et les deux compagnies ne surent plus bientôt sur quelles bases on traitait. En même temps, le ministre des Colonies demanda que le projet fût soumis à l'examen de la commis-

sion des concessions coloniales instituée près de son département. Rien de plus naturel : mais c'est seulement le 2 août que le texte parvint à cette commission. Or, en été, les commissions ne sont pas en nombre. Celle des concessions coloniales ne réunit que 5 membres qui se bornèrent à s'ajourner à l'automne. La seconde réunion n'eut lieu que le 25 octobre. Or, dès le milieu d'août, le groupe allemand, qui avait réuni ses capitaux à la fin de mai, s'impatienta et demanda au groupe français des explications. Celui-ci dut se borner, ignorant tout ce qui s'était passé depuis le 18 juin précédent, à faire connaître cette situation au ministre des Affaires étrangères, qui, à ce moment d'ailleurs, était absent de Paris (17 août).

Nous croyons devoir vous faire connaître que M. Semler et ses amis, chargés par le gouvernement allemand de participer à la constitution du consortium franco-allemand, que vous nous avez invités à former sur la frontière du Congo et du Cameroun, nous demandent, de façon pressante, la cause du retard apporté à l'approbation des statuts et du cahier des charges de la nouvelle société.

Ayant été laissés complètement ignorants de la cause de ces retards, nous n'avons pu renseigner M. Semler qui ne nous a pas caché son mécontentement, car il a réuni le capital de la société dès la fin de mai.

Les conversations qu'il avait eues en juin avec M. Merlin, chargé par vous et par M. Trouillot de la direction de cette affaire, lui permettaient de croire que l'approbation formulée avant son départ par le gouverneur général de l'Afrique équatoriale française tranchait définitivement la question.

Nous sommes donc, vis-à-vis de lui, dans une situation délicate et nous vous serions obligés de faire connaître à l'ambassade d'Allemagne à Paris, qui en informerait à son tour M. Semler, les raisons de ce retard. Nous tenons, en effet, et vous le comprendrez certainement, à ce que les intéressés allemands ne puissent, en quoi que ce soit, nous en attribuer la responsabilité.

Nous tenons, également, vis-à-vis du gouvernement français,

dont nous avons suivi scrupuleusement les directions, à bien préciser que, si lesdits retards faisaient échouer la combinaison, que, suivant votre désir, nous avons réussi à mettre sur pied, ce ne serait, à aucun degré, par notre faute.

Pour éviter toute difficulté, nous avons fait savoir à M. Semler que le gouvernement français n'accepterait pas que la durée de la concession fût portée à cinquante ans.

Nous avons, d'autre part offert à votre collègue des Colonies, de bloquer nos actions jusqu'à l'expiration de la concession.

Vous reconnaîtrez, Monsieur le Ministre, que nous ne pouvons faire plus et vous voudrez bien, nous l'espérons, signaler, à M. Trouillot l'intérêt que vous attachez à une prompte solution de cette affaire.

Le 25 octobre, la commission se réunit; mais dès cette première séance, il devint évident que, froissée d'être saisie d'une affaire dont le principe avait été arrêté en dehors d'elle, elle était hostile à ce principe même et blâmait le Gouvernement, dont elle ignorait cependant les raisons, d'avoir décidé la création de la société franco-allemande. Non contente d'examiner les statuts qui lui étaient soumis, statuts qu'elle avait charge d'étudier et d'amender, si besoin, elle décida d'entendre les personnes qui lui avaient adressé des protestations contre le projet de consortium franco-allemand, notamment MM. Mille et Paix, de la Ligue de protection des indigènes. Très sagement, la compagnie française refusa de s'engager sur ce terrain et d'être entendue dans de telles conditions. Elle n'avait été que l'auxiliaire et l'instrument du Gouvernement ; elle entendait ne pas sortir de son rôle. Elle répondit donc au président de la commission qui lui avait offert de comparaître :

En vous remerciant de votre communication, j'ai l'honneur de vous faire savoir que je ne crois pas devoir, dans les circonstances actuelles, demander à être entendu par la commission.

En effet, dans l'affaire qui lui est soumise, je n'ai fait, comme je vous l'ai rappelé dans ma lettre du 7 novembre, que me conformer aux instructions du gouvernement, soit en engageant les négociations avec le groupe allemand, ainsi que me le prescrivaient les lettres de MM. Pichon et Trouillot des 2 juillet 1909, 5 février et 3 juin 1910 et le compromis du 5 avril 1910, soit en terminant ces négociations d'accord avec M. le Gouverneur général de l'Afrique équatoriale française, mandataire des Affaires étrangères et des Colonies, dans des conditions telles, que le 21 juin 1910, M. Trouillot constatait, en contresignant la convention du 18 juin, que lesdites négociations avaient été menées « conformément aux directions du gouvernement ».

Dès lors que la commission des concessions, au lieu de se borner à donner son avis sur les statuts dont elle a été saisie le 2 août 1910, remet, quatre mois après, en question le principe même de la Société franco-allemande, en décidant, d'après les termes de votre lettre du 19 novembre « d'entendre les personnes qui lui ont adressé des protestations contre le projet de consortium franco-allemand en formation », c'est à M. le Ministre des Affaires étrangères et à M. le Ministre des Colonies qu'il appartient de défendre ce principe, en faveur duquel toute leur correspondance montre qu'ils se sont prononcés l'un et l'autre, après mûr examen et en considération de la situation difficile créée au Gabon par dix années de non-occupation, d'incursions étrangères et de conflits internationaux.

Simultanément, la compagnie précisait, de la façon la plus nette, la part qu'elle avait prise à la négociation, sur la demande du Gouvernement.

Mon rôle, dans cette affaire, est précisé par des textes nombreux et clairs. Il répond à un désir exprimé formellement à diverses reprises par le gouvernement français. Il est déterminé par les engagements que celui-ci a fait prendre à notre compagnie et qui ont été tenus de la façon la plus scrupuleuse.

Mais, entre temps, comme il arrive en toute affaire qui traîne, des demandes nouvelles du groupe allemand s'étaient produites. Les unes tendaient à obtenir une

solution le 30 octobre au plus tard, les secondes à modifier les statuts approuvés en juin par le Gouverneur général et le Ministre des Colonies. La compagnie française les résumait ainsi :

Ces retards successifs ont fini, malgré mes efforts, par alarmer le groupe allemand qui, comme moi, avait cru le 21 juin l'affaire réglée. Il a ressenti de la défiance et cette défiance s'est manifestée par de nouvelles exigences.

1° Demande d'une solution définitive le 30 novembre au plus tard, faute de quoi il reprendra sa liberté.

2° Demande de réduction de moitié du capital.

3° Demande d'un engagement du groupe français de racheter les actions du groupe allemand, si un désaccord survenait entre eux dans l'exploitation commerciale de l'affaire.

M. Semler a fait connaître ces nouvelles exigences à l'ambassade d'Allemagne à Paris.

J'ai résisté à la pression ainsi exercée. Mais il ne vous échappera pas que je manque d'autorité pour rappeler M. Semler et ses amis au respect des engagements pris en juin, alors que le gouvernement français lui-même remet ou laisse remettre en question par la commission consultative des concessions ces mêmes arrangements, approuvés par lui en juin.

Plusieurs associés allemands avaient en effet exprimé à M. Semler la résolution de se retirer, faute de solution. Dès le 11 octobre, la compagnie de la N'Goko Sangha en avait informé le ministre des Affaires étrangères et, pendant les semaines suivantes, elle s'était appliquée à maintenir les Allemands dans l'affaire qu'elle était officiellement chargée de constituer. Ses efforts pourtant ne suffirent pas et, le 27 novembre, M. Cambon, sur l'ordre télégraphique de M. Pichon, dut prier le gouvernement de demander aux intéressés allemands quelques jours de patience encore.

M. de Lindequist, ministre des Colonies, y consentit. Mais le délai ne fut accordé que sous certaines condi-

tions, dont M. Semler rendit compte le 29 novembre au groupe français, par la lettre que voici :

Une lettre de l'Office des Affaires étrangères est arrivée à mon nom où j'étais prié d'obtenir une prolongation de délai, à la suite d'une demande de M. Cambon.

Comme je n'étais pas en mesure de donner satisfaction à ce désir, pour les raisons que vous connaissez, je me rendis aussitôt aux Affaires étrangères. Là, on me communiqua une dépêche de l'ambassade d'Allemagne à Paris, disant que M. Pichon avait remis à l'ambassadeur une déclaration du gouvernement français, approuvée par le Conseil des ministres.

Cette déclaration disait qu'en principe, une concession serait accordée à notre consortium, mais que le gouvernement français se réservait le droit de régler les détails de cette concession.

Je me suis fait donner communication officiellement de cette dépêche et, muni de ce document, je me suis aussitôt rendu à Hambourg et, dans les deux journées écoulées, je me suis efforcé d'amener mes amis à ne pas se dégager le 30 novembre, mais à m'accorder un court délai pour mener l'affaire à conclusion.

Comme je l'avais prévu, je n'y suis parvenu que sous la condition de tenir compte de la modification survenue dans le marché du caoutchouc et de réduire le capital de fondation de moitié avec l'engagement de donner satisfaction au groupe français dans la mesure dès l'abord envisagée, lorsque le capital serait élevé à deux millions.

Pendant que se développaient ces divers incidents, la commission des concessions délibérait toujours et c'est seulement le 22 novembre qu'elle formula son avis. Quinze jours plus tard, c'est-à-dire sept mois après que M. Jules Cambon avait transmis à M. Pichon le premier avant-projet, M. Semler arrivait à Paris et plusieurs conférences avaient lieu aussitôt au ministère des Affaires étrangères entre lui, le baron de Lancken, conseiller de l'ambassade d'Allemagne, M. Conty, sous-directeur au ministère des Affaires étrangères et M. Duchêne, sous-directeur au ministère des Colonies.

Après de laborieux pourparlers, le texte des statuts, tel qu'il avait été modifié par la commission des concessions (étendue du territoire concédé, chiffre du capital, attributions du conseil d'administration, durée de la société, régime des actions d'apport, parts bénéficiaires qui avaient été demandées par le groupe allemand [1], redevances fixes) fut adopté sans modifications importantes.

Le 15 décembre, dans le cabinet de M. Pichon, cet accord était sanctionné par l'échange de deux lettres concertées. Le ministre des Affaires étrangères écrivait à l'ambassadeur d'Allemagne :

Votre compatriote, M. Semler, quitte Paris aujourd'hui après s'être assuré des bonnes dispositions du gouvernement français en ce qui concerne le projet de consortium franco-allemand pour l'exploitation d'une région située au Congo français sur les frontières du Cameroun.

M. Semler et les participants français se sont mis d'accord pour accepter le décret, le cahier des charges et les statuts élaborés par la commission des concessions coloniales et dont notre ambassadeur possède un exemplaire, sous réserve des modifications suivantes :

1° L'exploitation dirigée par le consortium pourra s'étendre sur toute la partie de la concession N'Goko-Sangha située à l'ouest de l'Ivindo. Toutefois, tant que la société franco-allemande en formation demeure constituée au capital dont elle dispose actuellement, l'exploitation ne portera que sur une zone dont l'étendue sera déterminée d'accord avec le ministère des Colonies et ne dépassera pas une superficie de moitié du territoire situé à l'ouest de l'Ivindo. L'autre moitié de ce territoire sera ouverte à l'exploitation de la société franco-allemande, si dans une période de quinze ans, à compter de la date réglant les conditions de son

[1] Le 21 décembre 1910, le Directeur des Affaires politiques remettait au ministre des Affaires étrangères une note portant à ce sujet : « On a supprimé les parts bénéficiaires auxquelles le groupe allemand tenait, pour pouvoir éventuellement engager des titres de la Société sans toucher aux actions. »

exploitation, elle en fait la demande après avoir porté son capital argent à 1.250.000 francs.

2° Le nombre des actions que chaque administrateur devra affecter par privilège à la garantie de sa gestion sera de 10.

3° Les délibérations du conseil d'administration seront valables si le nombre des membres qui y auront pris part est supérieur à la moitié du nombre des administrateurs en fonctions, sans jamais être inférieur à 3.

4° Les actions entièrement libérées en argent seront, dès la constitution de la société, nominatives ou au porteur, au choix de l'actionnaire.

Le gouvernement français approuve, en principe ces dispositions, mais il estime que la constitution du consortium ne peut se réaliser qu'après règlement de la question, au point de vue parlementaire.

Je saurais gré à Votre Excellence de bien vouloir notifier cette situation à M. Semler.

L'ambassadeur d'Allemagne écrivait de son côté à M. Pichon.

J'ai eu l'honneur de recevoir la lettre que Votre Excellence a bien voulu m'adresser aujourd'hui même concernant l'accord qui s'est établi avec l'approbation en principe du gouvernement français, en ce qui concerne le projet de consortium franco-allemand pour l'exploitation d'une région située au Congo français sur les frontières du Cameroun.

Je n'ai pas manqué de communiquer la teneur de cette lettre à M. Semler qui en fera part à ses associés à Hambourg en leur demandant la ratification.

Ainsi l'accord était définitivement arrêté. Il comportait, pour le gouvernement français, les avantages suivants exposés dans une note de la direction politique du 21 décembre :

1° Constitution d'une société française, soumise à la loi française, avec majorité d'administrateurs français ;

2° Actions du groupe français bloquées jusqu'à la fin de la concession ;

3° Entente entre les autorités allemandes pour la fixation des points de perception des droits de douane.

4° Issue nouvelle et rapide ainsi donnée aux produits du Gabon.

5° Notable économie sur les frais de garde de la frontière.

6° Introduction de nouveaux capitaux dans notre colonie et augmentation certaine de ses recettes.

7° Enfin ,engagement écrit du gouvernement allemand de retirer la licence de commerce à tout négociant allemand qui recommencerait des incursions en territoire français et ce sur toute l'étendue de la frontière du Tchad jusqu'à la mer et, par conséquent, sécurité de ne pas voir se reproduire les incidents des dernières années, ce qui comblait l'une des plus fâcheuses lacunes du traité franco-allemand de 1908.

Ces avantages ont été reconnus en 1912 par le rapport de la commission sénatoriale dans les termes suivants :

A l'occasion de la constitution de cette société, le gouvernement allemand facilitait l'exploitation d'une partie du territoire du Congo français, dont le débouché immédiat se trouvait dans la partie méridionale du Cameroun. Le gouvernement allemand déclarait qu'il était prêt à « permettre que pour toutes les marchandises à destination ou de provenance du territoire français, le transit en franchise de douane ait lieu à travers le territoire allemand par un port situé sur la côte allemande. »

En outre, afin de s'opposer plus efficacement au retour des incidents passés, le gouvernement impérial était prêt à prendre les mesures nécessaires pour que les commerçants se trouvant en territoire allemand fussent tenus à respecter la frontière. Une sanction administrative allemande devait ainsi intervenir en même temps qu'une pénalité française, afin de réprimer les infractions commises par les sujets allemands dans une concession française. D'ailleurs, si des contestations s'étaient élevées, dans notre colonie entre la nouvelle société et des commerçants voisins, il eût appartenu, bien entendu, aux tribunaux français d'en connaître.

Somme toute, le gouvernement de la République, soucieux d'écarter de sérieuses difficultés internationales et de maintenir de bonnes relations avec un État voisin, entendait substituer, sur le continent africain, à un état de choses susceptible d'amener sans cesse de fâcheuses complications, une entente économique aussi conforme aux nécessités de l'ordre local que favorable aux intérêts généraux du pays [1].

Toutefois, comme il arrive toujours, le temps perdu diminuait des deux parts le prix du résultat. Une impression de gêne se dégageait de ces négociations si difficiles, portant sur un sujet si simple. En outre, l'engagement pris par le gouvernement français de soumettre la solution à l'approbation des Chambres ajournait la promulgation. On pouvait d'ailleurs se demander dans quelle forme se produirait cette approbation. Les concessions du Congo ont été octroyées par décret. A quel titre déposer un projet de loi, alors que les statuts étaient dans l'ensemble conformes au modèle habituel? C'était là une difficulté. C'était la moindre. Car, tandis qu'on flânait en route, des éléments divers peu à peu coalisés avaient préparé contre le consortium une des plus formidables campagnes de couloir dont mémoire de parlementaire garde le souvenir. L'heure des réalisations était passée. Celle de la débâcle était proche.

1. Rapport Baudin, page 45.

III

L'ÉCHEC DU CONSORTIUM

Cette campagne était facile à prévoir après le récit qu'on vient de lire. Elle fut engagée naturellement par le *Courrier européen* et les ligues de protection des indigènes. Mais les circonstances politiques lui permirent bientôt de s'élargir.

Les adversaires systématiques des concessions se devaient d'attaquer une combinaison qui, en droit et en fait, fortifiait le régime concessionnaire. Maintenue dans l'état antérieur, promenée de ministère en ministère, la Compagnie de la N'Goko-Sangha aurait été à bref délai conduite à la liquidation ou à la déchéance indiquée en 1909 comme la solution désirable entre toutes par les rapports de certains fonctionnaires. Ses terres eussent été de ce fait, suivant le vœu de M. Edmund Morel et de ses amis français, rendues au « libre commerce ». Au contraire, indemnisée de ses pertes, fortifiée par l'apport du capital allemand, elle allait prendre un essor nouveau et peut-être infliger un démenti aux détracteurs des concessions. D'un point de vue plus général, l'accord franco-allemand et l'entrée d'intérêts allemands dans une société concessionnaire française portait un coup sensible à l'espoir, nourri dans les mêmes milieux, de voir l'Allemagne s'associer à l'Angleterre dans la lutte engagée, au nom de l'acte de

Berlin, contre le régime de 1899. C'étaient là, des raisons de principe, — des raisons « morales », aurait dit, M. Edmund D. Morel, — qui continuaient d'ailleurs à concorder avec l'intérêt « pratique ». Car nul, plus que les maisons anglaises, n'avait lieu de désirer la disparition de la N'Goko-Sangha dont elles connaissaient, par une abusive expérience, le riche territoire. Nul, plus que ces maisons, ne devait voir avec regret le regain de prospérité promis à cette société par les accords de 1910. Et sans doute, on pourrait s'étonner que ceux qui avaient applaudi à l'indemnité accordée en 1906 à des Anglais condamnés fussent si fort indignés de voir indemniser en 1911 des Français qui n'avaient jamais encouru de telles sanctions. Mais la surprise, disait Bismarck, n'est, pas plus que l'indignation, un état d'esprit politique.

Les meneurs de la campagne trouvaient d'ailleurs un terrain favorable. Les origines et les raisons de la solution adoptée, origines et raisons qui n'ont plus rien de mystérieux pour les lecteurs de ce livre, n'avaient jamais fait l'objet d'un exposé public. La seule chose qui fût publique, c'est qu'on donnait une indemnité de plus de 2.000.000 de francs à une société financière, deux mots qui suffisent à déchaîner la colère des socialistes. De plus, on donnait ces deux millions à l'une de ces sociétés coloniales, de ces sociétés congolaises, si violemment décriées depuis des années, écrasées sous des accusations globales qui, sans distinguer les bonnes des mauvaises, les jetaient toutes au même panier, diffamées au nom de principes d'humanité dont nul n'avait encore discerné l'alliage mercantile si franchement confessé pourtant par l'initiateur de la campagne.

Bonne occasion de dénoncer les complaisances des ministres pour le « capital », les menées des « requins », les bénéfices inavouables des « courtiers marrons ». On était sûr d'avoir avec soi l'extrême gauche et la droite [1] et de servir ainsi, en toute sécurité, les deux causes, la mystique et la commerciale, dont depuis dix ans M. Morel et ses amis étaient les remuants avocats.

Les conditions parlementaires étaient propices à cette ingénieuse opération. M. Briand gouvernait depuis quinze mois avec beaucoup de libéralisme et quelque indolence. Il traînait à sa suite, surtout depuis la grève des cheminots, la haine féroce de ses anciens amis collectivistes et les rancunes jalouses des radicaux qui se jugeaient spoliés par lui. Épuisé physiquement et excédé moralement de tant d'outrages, il n'était pas d'humeur à beaucoup résister. Il n'avait eu, d'ailleurs, ni le temps ni le goût de s'initier à ces questions de politique économique qui, depuis l'accord de février 1909, tenaient tant de place dans notre vie internationale. M. Pichon, certes, les connaissait mieux. Mais, insuffisamment secondé depuis que M. Georges Louis avait quitté la direction politique pour l'ambassade de Saint-Pétersbourg, il n'en possédait pas alors le détail avec cette précision, mûrie loin du pouvoir, qui lui a permis le 8 février 1912 de faire sur le Sénat une si forte impression. Peut-être aussi se rendait-il compte que, si légitime que fût la solution arrêtée par lui, il restait néanmoins sous le coup du grief de n'être venu à cette solution que pour avoir auparavant

1. Ce fut le cas, notamment, de MM. Piou et Cochin, qui le premier à la tribune, le second dans les couloirs ont combattu le consortium par les mêmes arguments que les socialistes.

manqué de fermeté dans la défense des intérêts français, soit vis-à-vis de l'Allemagne, soit vis-à-vis de l'Angleterre. Peut-être aussi, très intime avec M. Briand, participait-il en quelque mesure à l'affaissement momentané du président du Conseil. Il y a, dans la vie des hommes, des heures où la lutte est un attrait et d'autres où elle est une fatigue. Ceux qui ont approché les membres principaux du cabinet Briand, pendant les dernières semaines qu'ils passèrent au pouvoir, ont gardé le souvenir de victimes résignées plutôt que celui d'athlètes tendus vers la bataille.

A dire vrai, leur excuse était dans l'excès des attaques que l'on dirigeait contre eux. Ils avaient mis sur pied une solution qui, n'avait rien de triomphal, mais qui entrait dans le cadre de la politique extérieure française, qui se déduisait logiquement de l'accord franco-allemand de 1909, qui résultait surtout de la façon la plus immédiate de l'histoire des années précédentes. Cette opération modeste et prudente, mais correcte et saine devint, sous la plume des adversaires du cabinet, une louche escroquerie et une oblique trahison : une escroquerie, parce qu'on donnait de l'argent à une société coloniale qu'il eût été plus simple de supprimer, une trahison, parce qu'on « livrait à l'Allemagne une terre française ». Avec quelques affirmations mensongères, — celle-ci, par exemple, qu'on accordait aux Allemands un droit de police en territoire français, — on corsa la fable. Le consortium fut dénoncé en lui-même, dénoncé plus encore comme l'artifice par lequel on avait fait passer la muscade de l'indemnité. La campagne commença dès le milieu de l'été dans les organes confidentiels où les membres de la ligue de protection des indigènes dis-

tillent bi-mensuellement leurs diffamations. Elle gagna bientôt l'*Humanité*, où M. Albert Thomas, député socialiste, traita le consortium congolais comme M. Jaurès avait traité l'Union des Mines marocaines et s'éleva, de toute la force d'un nationalisme inattendu, contre ces tractations avec l'ennemi héréditaire. Puis le *Rappel*, inspiré par quelques radicaux socialistes et non des moindres, s'annexa M. Paix qui, pendant plus d'un mois, remplit quotidiennement quelques colonnes du récit, émaillé de documents tronqués, des « Scandales congolais ». Une fois de plus, tous ceux qui, de près ou de loin, avaient eu à s'occuper de cette malheureuse colonie étaient traînés dans la boue. Fonctionnaires et ministres, commerçants et arbitres, tous y passaient. Ce n'étaient que complaisances, collusions, concussions. On n'admettait pas qu'on pût, dans la pleine sincérité d'un patriotisme attristé et sans motifs inavouables, protester contre l'incurie d'une administration coloniale qui, pendant des années, avait négligé de garder une frontière française; qui, pendant des années, avait laissé occuper, exploiter, administrer même par des ressortissants et des fonctionnaires étrangers, une grande étendue de terre française; qui, pendant le même temps, aussi insoucieuse des réparations dues à l'État qu'indifférente aux plaintes de nos nationaux, avait accordé des millions d'indemnité à des étrangers condamnés par la justice française ; envoyé ses magistrats négocier d'obscurs accords avec des maisons étrangères frappées par la cour même dont ces magistrats faisaient partie. On n'admettait point qu'on pût de façon désintéressée s'élever contre cette incurie, ces abus de pouvoirs, ces violations des contrats, cette capitulation perpétuelle

devant l'étranger. On ignorait volontairement les rapports de nos fonctionnaires précisant que les droits publics avaient souffert autant que les droits privés et n'avaient pas été mieux protégés. Tout le monde avait émargé, hommes publics et privés, à l'on ne sait quelles caisses, vides pour la plupart, moins remplies en tout cas que les caisses étrangères qu'on louait le gouvernement d'avoir libéralement garnies d'indemnités. Premier président de la Cour des Comptes, gouverneur général ou simples écrivains connaissaient le même outrage, tandis qu'à la cantonade M. Edmund Morel, poursuivant dans le *Manchester Guardian* sa campagne contre le Congo, situait dans son cadre historique l'indignation factice dont Paris retentissait.

Enfin la question arriva à la commission du budget. M. Berteaux la présidait, assisté de M. Caillaux. La fin tragique de l'ancien ministre de la Guerre et les services qu'à de certaines heures il a rendus à l'armée désarment les critiques que justifierait la façon dont il concevait la politique parlementaire. M. Caillaux, à ce moment, traitait ses adversaires au pouvoir avec la véhémence que lui ont appliqué les siens, lorsqu'il est lui-même arrivé aux affaires. Un député obscur et jusqu'alors privé des joies de la notoriété, M. Viollette, avait eu l'aubaine du rapport et entendait « le monter en épingle ». Cela commença par des murmures, par de discrètes allusions chuchotées entre deux portes. Il y avait là « un scandale à dénoncer ». Les intérêts particuliers avaient mis le trésor au pillage. L'or corrupteur coulait à flots. Seules, d'intraitables vertus pouvaient résister. De précision, point. Rien ne pressait. L'affaire mûrissait dans un nuage de suspicion équi-

voque. Les ministres responsables sentaient peser sur eux la défiance unanime de ceux qui ne savaient pas, mais qui connaissaient ceux qui savaient. La commission des Affaires extérieures se courbait sous la réprobation. On montrait la porte close de la salle de la commission du budget, où les conspirateurs aiguisaient leurs couteaux et l'on disait à mi-voix :

— Il se passe là-dedans des choses énormes.

Le Gouvernement pourtant tenait bon. Le 16 décembre, au cours d'une discussion qui n'avait rien à voir avec le Congo, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, avait répondu à M. Viollette sur un ton qui révélait un courage inébranlé.

M. MAURICE VIOLLETTE. — On pourrait peut-être faire aussi un consortium de ce côté-là. (*Mouvements divers.*)

M. LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Oh ! vous savez, nous vous répondrons quand vous voudrez à ce sujet.

Je vous prie de croire que je n'ai rien à craindre de qui que ce soit sur ce point. (*Applaudissements à gauche et au centre.*)

M. MAURICE VIOLLETTE. — C'est entendu.

M. LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Je m'expliquerai avec vous quand vous voudrez. Quand vous aurez servi, comme je le fais, les intérêts de la France, vous pourrez me parler comme vous le faites. (*Applaudissements au centre.*)

M. VIOLLETTE. — Mais, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, voulez-vous me permettre de vous faire observer seulement..... (*Exclamations sur divers bancs.*)

M. MESSIMY. — Monsieur Viollette, je ne vous ai pas cédé la parole. (*Très bien, Très bien !*)

M. MAURICE VIOLLETTE. — Je veux faire observer à M. le Ministre des Affaires étrangères, que je me borne à anticiper sur un débat sérieux dont la Chambre aura à connaître.

Et alors, elle appréciera qui est dans le vrai, de M. le Ministre des Affaires étrangères ou de celui qui, en ce moment, considère que l'opération à laquelle je fais allusion est une opération qui ne peut pas recevoir la sanction du Parlement.

M. LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Nous le verrons. Si vous croyez que vous m'impressionnez, vous vous trompez. (*Très bien! Très bien!*) J'attends sans aucune espèce d'inquiétude le débat que vous annoncez.

A la même époque, le ministre des Affaires étrangères était entendu par la commission du budget et, deux heures durant, après que M. Milliès-Lacroix eût exposé sa thèse, il disait pourquoi il avait fait le consortium. Il en disait les raisons locales. Il en disait les raisons générales. Il en signalait les avantages congolais. Il en indiquait les avantages européens. Il le rattachait à l'accord de 1909 :

Cela (les premiers pourparlers relatifs au consortium du 15 mai 1909) se produisait au lendemain du jour où nous avions réglé avec l'Allemagne la question de nos rapports économiques au Maroc.

Le chargé d'affaires d'Allemagne me fit observer à ce moment, que si nous introduisions une instance diplomatique pour l'affaire de la N'Goko, nous risquions de mettre gravement en cause l'accord, qui venait d'intervenir.

J'ai un rôle très difficile à remplir, je le dis en passant ; ce rôle n'est pas toujours agréable et j'ai le souci de ne le remplir qu'en m'inspirant des intérêts de l'État. Je puis me tromper, comme tout le monde, mais je ne m'inspire que des intérêts de mon pays. (Très bien ! Très bien !)

Les questions d'ordre financier sont particulièrement délicates et peuvent faire peser le soupçon sur tout le monde.

Je vous assure que j'ai conscience d'avoir rempli mon devoir et je défie qui que ce soit de m'attribuer dans cette affaire un autre rôle que celui que j'ai réellement rempli et qui a été celui d'un ministre des Affaires étrangères désireux d'éviter des difficultés internationales.....

De 1899 à 1908, c'est-à-dire à partir du moment où fut inauguré au Congo français le régime des concessions jusqu'à la délimitation définitive du Congo et du Cameroun, la frontière des deux colonies française et allemande fut le théâtre d'incessants conflits, de dangereuses rencontres et même de sanglantes bagarres.

Les troubles causés dans cette région par la lutte prolongée des colons rivaux se font encore sentir chez les indigènes, après même qu'un accord définitif est intervenu entre la France et l'Allemagne ; *et il a semblé opportun à l'administration française d'assurer complètement* la pacification, le calme et la sécurité en réalisant d'une *manière concrète aux yeux des tribus locales l'union des éléments civilisateurs.*

La formation du consortium franco-allemand, qui mettrait fin aux regrettables luttes de la Compagnie Sud-Cameroun et de la Compagnie N'Goko-Sangha, aura donc le double avantage d'écarter le retour d'incidents, dont le contre-coup diplomatique aurait pu avoir de graves conséquences et de faciliter sur place l'œuvre civilisatrice de notre administration coloniale.[1]

M. Briand, président du Conseil, rappelait également que la question posée intéressait l'ensemble de notre politique étrangère :

Si nous avons pénétré dans les questions d'ordre diplomatique, si nous devons examiner la politique extérieure du gouvernement ; si, quand on a reçu les impressions du ministre des Affaires étrangères qui vous dit nettement : « J'ai cru devoir faire telle chose dans l'intérêt de mon pays, pour éviter tel inconvénient », les membres de la commission du budget disent : « Vous avez tort ; mon impression à moi est que... », — nous ne pouvons plus en sortir. C'est un débat devant la Chambre qui doit s'instituer.

Il n'est pas douteux que, si la question vient devant la Chambre et soulève un débat, bien qu'il soit délicat par certains côtés, — il vaudrait mieux l'éviter, — le gouvernement est tout à fait décidé à le traiter dans toute son ampleur et à dire nettement et carrément les préoccupations sous l'influence desquelles il a agi.

Il est tout fait décidé à indiquer quelles ont été, non seulement les préoccupations de ce ministère, non seulement les préoccupations du ministère précédent, mais encore celles de nombreux ministères antérieurs.[2]

Depuis lors, de nombreux députés, MM. Piou, Jau-

1. Commission du budget ; sténographie du 14 décembre 1910.
2. Commission du budget ; sténographie du 25 janvier 1911.

rès, Sembat, Messimy, d'autres encore ont prétendu que jamais le Gouvernement n'avait marqué à la commission du budget qu'il existait un lien, fût ce un lien moral, entre le consortium congolais et la politique générale. Même si cette affirmation était exacte, on doit penser que les membres de la commission du budget, élus par leurs collègues à cause sans doute de leurs mérites, eussent pu le découvrir d'eux-mêmes. L'accord du 8 février 1909 n'était pas si loin dans le passé que l'élite du parlement dût en avoir perdu le souvenir et, quand il s'agissait d'associer dans une entreprise purement économique les intérêts français et les intérêts allemands, les moins attentifs eussent pu se rappeler que tel était précisément l'un des objets de cet accord. Au surplus, le gouvernement n'avait pas, on l'a vu, laissé à la commission le soin d'établir ce lien : il le lui avait explicitement indiqué. Le 14 décembre 1910, M. Pichon retraçant devant elle, l'histoire du consortium, avait précisé que l'idée de cette combinaison était née directement du souci de ne pas entraver la collaboration amicale définie le 8 février 1909 et d'en élargir le champ. A la séance suivante, celle du 19 décembre 1910, un des membres de la commission, M. Thierry, déclarait très nettement à M. Albert Thomas, qui s'étonnait qu'on eût fait le consortium, que cette association procédait des principes de collaboration adoptés par la France et l'Allemagne le 8 février 1909.

M. ALBERT THOMAS. — Ce qui m'intéresse le plus dans la recherche de la vérité c'est l'apparition de l'idée du consortium...

La compagnie accepte cette idée du consortium comme une idée

toute naturelle. Quant à moi, j'aurais reçu cette proposition en pleine poitrine, j'aurais été étonné...

La commission du budget a été quelque peu surprise de cette proposition.

M. THIERRY. — J'aurais pu être étonné s'il n'y avait pas eu, après l'acte d'Algésiras, le précédent de l'exploitation en commun des ressources du Maroc (c'est-à-dire l'accord de 1909).

Mais cela ne m'a pas étonné, car c'était un courant d'idées existant depuis deux ans déjà qui consiste à associer des étrangers et particulièrement des Allemands à nos entreprises coloniales, d'autant plus qu'ici il s'agissait d'éviter le retour d'incidents sur une frontière commune.

Enfin le rapporteur de la commission chargé de la renseigner exactement avait eu en mains tout le dossier de l'affaire et il y avait trouvé de nombreux documents qui ne laissaient aucun doute sur le lien établi entre le consortium d'une part, notre politique générale, d'autre part. Les principaux de ces documents étaient :

1° La lettre de M. Pichon à M. Milliès-Lacroix du 5 juin 1909 rappelant explicitement l'accord du 8 février 1909 et signalant que le consortium devait être constitué « dans le même ordre d'idées »[1].

2° La lettre de M. Pichon à M. Trouillot du 20 novembre 1909 transmettant l'avis favorable de l'ambassadeur de France à Berlin[2].

3° La lettre de MM. Pichon et Trouillot à la Compagnie de la N'Goko-Sangha du 5 février 1910 mentionnant, non seulement les avantages d'ordre pratique local, mais les avantages « d'ordre international » que le gouvernement attendait du consortium[3].

4° La lettre des ministres des Affaires étrangères et des

1. Voir ci-dessus page 289.
2. Voir ci-dessus page 303.
3. Voir ci-dessus page 300.

Colonies au président de la commission des Affaires extérieures de la Chambre des députés indiquant nettement que le consortium n'était que l'application d'une politique antérieurement définie, c'est à savoir celle de 1909, politique approuvée à plusieurs reprises par la commission et le parlement lui-même[1].

5° La lettre du ministre des Colonies à la Compagnie de la N'Goko-Sangha du 3 juin 1910 l'informant que le « Conseil des ministres s'était déterminé au paiement de l'indemnité pour les mêmes raisons d'ordre international[2] ».

En résumé, la Commission du budget était en possession de tous les documents oraux ou écrits qui caractérisaient l'origine du consortium et son étroit rapport avec le développement des relations générales franco-allemandes sur la base de 1909. Il ne tenait, d'autre part, qu'à elle de s'assurer que des raisons non moins fortes avaient, du côté anglais, déterminé le gouvernement à souhaiter ce consortium. Il lui suffisait pour cela de lire et de retenir les lettres de M. Pichon, de M. Cambon, de M. Milliès-Lacroix[3]. Or aucune de ces déclarations verbales, aucune de ces lettres ne figure dans le rapport. Bien plus, ce rapport affirme en toutes lettres :

> L'idée du consortium ne provient pas du tout de considérations ou de difficultés diplomatiques.

S'il en est ainsi, ce n'est, à aucun degré, la faute du Gouvernement, c'est celle du rapporteur et de la majo-

1. Voir ci-dessus page 307.
2. Voir ci-dessus page 310.
3. Voir ci-dessus pages 271 et suivantes.

rité de la commission, qui ont voulu, par une altération systématique de la vérité, nier l'évidence et servir le succès des combinaisons ministérielles qui les préoccupaient exclusivement[1].

Certains incidents des débats, soulignent d'ailleurs ces tendances. Après avoir entendu le ministre, le 14 décembre 1910, la commission entendit divers témoins, notamment les arbitres qui avaient, le 29 avril 1910, chiffré les dommages subis. Or, après avoir provoqué ces témoignages, elle refusa obstinément de les rendre publics et cependant, dans son rapport, elle mit violemment en cause ces témoins dont elle gardait secrètes les dépositions. Bien plus, elle attaqua, dans ces mêmes séances, des absents qui n'en furent informés que par hasard. Tel fut notamment le cas du capitaine Cottes. A la séance du 14 décembre, M. Milliès-Lacroix avait dirigé contre lui les insinuations inexactes qui ont été rappelées plus haut [2]. Le 19, M. Viollette rapporteur, alla plus loin et déclara :

— Le témoignage du capitaine Cottes est suspect.

Le rapporteur ajoutait qu'il avait fallu, à la fin, prendre des mesures de rigueur contre cet officier. Affirmation doublement inexacte, si l'on se souvient des nombreuses récompenses accordées au capitaine Cottes

1. Les documents nécessaires que M. Viollette a cachés à la Chambre sont au nombre de plus de cent, notamment dix dépêches des ministres français des Affaires étrangères, trois dépêches des ministres français des Colonies, deux dépêches du ministre allemand des Colonies, une dépêche de l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, une dépêche de l'ambassadeur d'Angleterre à Paris, trois dépêches de l'ambassadeur de France à Berlin, deux de l'ambassadeur de France à Londres, onze dépêches du gouverneur général du Congo, onze dépêches du capitaine Cottes, cinq rapports de l'inspection des Colonies, cinq rapports du procureur général de Rouen, etc...

2. Voir ci-dessus, page 324.

en 1907 et 1908 à son retour du Gabon, et si l'on estime, avec tous les gens de cœur, qu'une note secrète inscrite dans un dossier est un abus de pouvoir, mais non point une mesure de rigueur régulière et valable. Quand le malheureux officier apprit l'outrageante accusation dont il était l'objet, clef tardive et soudaine des déboires subis par lui depuis 1908, la stupeur l'écrasa d'abord. Puis, se redressant sous l'injustice de l'offense, il demanda au ministre de la Guerre l'autorisation d'aller rétablir la vérité devant la commission du budget. La commission, d'ailleurs, ou du moins beaucoup de ses membres avaient proclamé, avant même de connaître les faits qui viennent d'être exposés ci-dessus, la nécessité de cette audition. Le 19 décembre 1910, M. Paul Deschanel avait répliqué au rapporteur.

— C'est une chose qu'il faut tirer au clair. On ne peut ainsi jeter la suspicion sur l'honneur d'un officier français.

Le 25 janvier 1911, M. Maurice Berteaux, président de la commission, avait déclaré :

— J'ai reçu la visite du capitaine Cottes, ainsi que je l'ai indiqué à plusieurs membres de la commission, et je lui ai dit que la commission l'entendrait en lui conseillant de demander l'autorisation de ses chefs. S'il n'obtenait pas cette autorisation, la commission le convoquerait d'office en la demandant pour lui.

Le 10 février suivant, le capitaine était entendu. Ce que fut cette séance, nombre de députés qui y assistaient en ont témoigné. L'officier incriminé raconta, avec une précision lumineuse, une sobriété parfaite, une émotion contenue, ce qu'avait été sa mission. Il dit ses instructions, son départ, ses premières constata-

tions, sa résolution de fixer l'étendue du préjudice causé par les étrangers aux intérêts français, son effort pour y mettre un terme, sa satisfaction d'y avoir réussi, son retour en France, les récompenses reçues, puis, tout à coup, sans raison, la défaveur et la suspicion, à cause de cette note secrète dont un journal, six semaines plus tôt, lui avait révélé l'existence.

— Jamais, disait un membre de la commission, je n'ai rien entendu de plus émouvant.

Quand le capitaine Cottes eut achevé, toutes les mains se tendirent vers lui, parmi les applaudissements. Il réclama et obtint les excuses du rapporteur qui avait qualifié de suspect son témoignage. Après quoi, la commission vota la motion suivante, qui vengeait l'officier irréprochable, verdict d'autant plus écrasant pour ses accusateurs que la forme en était plus mesurée.

La Commission du budget réunie sous la présidence de M. Maurice Berteaux a entendu le capitaine Cottes et décidé de transmettre aux ministres intéressés le procès-verbal de ses déclarations. Elle a chargé en outre son président de faire connaître aux mêmes ministres l'inconvénient grave des accusations par notes secrètes.

Le 20 mars 1911 M. Berteaux, devenu ministre de la Guerre, a dit à la tribune de la Chambre :

La déposition du capitaine Cottes a produit une excellente impression sur la commision du budget.

De tout cela, le rapport Viollette, distribué le 23 mars ne souffle mot. Il se borne à indiquer, dans une annexe, que la personnalité du capitaine Cottes n'a rien à voir

au débat. Qui l'y avait mêlé cependant — et de quelle façon? — sinon le rapporteur lui-même? Par cet exemple, on peut juger du reste.

Ainsi, de jour en jour, l'atmosphère devenait plus lourde et le Gouvernement, méconnaissant que, à tomber pour tomber, mieux vaut tomber debout, en venait insensiblement aux capitulations. Doutant de son succès, il doutait de sa cause et doucement, en se reniant à demi, il tendait la tête au couteau. Le 25 janvier, MM. Briand, président du Conseil, Pichon, ministre des Affaires étrangères, Klotz, ministre des Finances et Morel, ministre des Colonies, venaient devant la commission et l'informaient qu'ils avaient demandé, sur la question, une consultation à M. Louis Renault. De cette consultation, ils donnaient le résumé suivant :

Sept questions ont été posées par ce dernier à la date du 31 décembre.

Il résulte notamment de la consultation de M. Renault que les ministres, n'ayant pas le pouvoir de compromettre, la sentence arbitrale du 29 avril 1910 n'a aucune valeur et que tout ce qui a pu suivre en exécution, est entaché de la même nullité qui, en tant que nullité d'ordre public, c'est-à-dire, établie comme sanction d'ordre public et comme sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État, n'est pas susceptible d'être effacée par un acte de confirmation. Mais l'accord du 5 avril 1910, doit, au contraire, être maintenu pour tout ce qui est étranger à l'arbitrage.

L'État est obligé de fournir à la compagnie une compensation en vue de certaines éventualités prévues dans l'accord du 5 avril; si ces éventualités se produisent, compensation sera due. Si le montant offert par l'État est contesté, il y aura lieu à la procédure ordinairement suivie quand il s'agit de faire reconnaître une dette à la charge de l'État. Le Conseil d'État serait alors saisi au contentieux de la question de détermination du prix, et la compagnie se présenterait devant le Conseil d'État comme elle s'est présentée devant les arbitres.

Cette thèse conforme à la jurisprudence et à la doctrine, le gouvernement unanimement l'a faite sienne. Telle est la communication dont il demande qu'il lui soit donné acte.

Le Gouvernement ajoutait que le consortium demeurait son but et qu'il le déposerait sans délai sur le bureau de la Chambre.

Cette double décision prêtait à deux ordres de critiques. En ce qui concerne l'indemnité, la thèse du Gouvernement était insoutenable. Il résulte, disait-il, de la consultation de M. Louis Renault, que, les ministres n'ayant pas le pouvoir de compromettre, la sentence arbitrale du 29 avril 1910 n'a aucune valeur et que tout ce qui a pu suivre en exécution est entaché de la même nullité, laquelle, en tant que nullité d'ordre public, c'est-à-dire établie comme sanction d'un principe d'ordre public et comme sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État, n'est pas susceptible d'être effacée par un acte de confirmation. En adoptant cette thèse, le Gouvernement s'infligeait à lui-même un démenti. Il semblait s'aviser, pour la première fois le 25 janvier 1911 que la décision du premier président de la Cour des Comptes du 29 avril 1910, n'était pas une sentence arbitrale au sens strict du mot, c'est à dire susceptible d'être rendue exécutoire par ordonnance du président du Tribunal civil. Mais, dès le premier jour, il avait précisé qu'il s'agissait, non d'un arbitrage proprement dit, non d'un arbitrage juridique, mais d'un arbitrage tout amiable, (lettres de MM. Pichon et Trouillot du 5 février 1910) c'est-à-dire d'une expertise confiée à l'une des deux plus hautes autorités judiciaires de France et portant sur le chiffre de l'indemnité, dont le paiement avait été décidé en principe par le Gouvernement et par lui seul. En janvier 1910,

M. Trouillot écrivait à ce sujet à M. Pichon (lettre lue à la commission du budget le 19 décembre 1910).

Il suit de là qu'il ne saurait être question de constituer une procédure d'arbitrage analogue à celle qui est suivie quand il s'agit d'un débat d'ordre contentieux.

Dans le même sens, le ministre des Colonies avait écrit le 11 mai 1910.

Le Gouvernement, suivant l'avis émis par la commission des affaires extérieures et coloniales, a soumis la question à un arbitrage d'un caractère tout amiable qui a abouti à la sentence du 29 avril 1910.

J'ai soumis cet acte au Conseil des ministres à sa séance du 10 mai 1910. Le Conseil a décidé que la sentence arbitrale devait être communiquée à la commission des affaires extérieures et coloniales qui avait été appelée à statuer sur la pétition présentée par vous, et que tous les effets en devaient être subordonnés à sa ratification par le Gouvernement, après avis de la commission parlementaire sur les suggestions de laquelle le recours à l'arbitrage a eu lieu.

Le 17 mai suivant, il avait confirmé cette interprétation.

Il n'a jamais été dans la pensée du Gouvernement, en raison des termes des communications échangées, de constituer, en ce qui concerne le différend pendant entre votre compagnie et l'administration, une procédure d'arbitrage dans les formes tracées par le code de procédure civile. Il ne s'est agi, à aucun moment, d'autre chose que d'un arbitrage ayant un caractère tout amiable, le seul possible à envisager, en raison d'une situation juridique qui ne répondait, ni en la forme, ni au fond, aux conditions exigées par l'article 69 de la loi du 27 avril 1906 pour l'établissement d'un compromis régulier ; il ne saurait donc être question, de demander au président du tribunal de la Seine de rendre la sentence exécutoire.

L'administration a toujours considéré, ainsi que l'indiquait la

dépêche du 5 février, que la procédure à laquelle elle s'est arrêtée, en considération des intérêts d'ordre national et d'ordre pratique local engagés dans la question, consistait en un arbitrage purement amiable, dont les conclusions ne prendraient de valeur définitive que par la ratification du gouvernement, après avis des commissions parlementaires intéressées.

D'ailleurs, la décision du 29 avril, signée des trois arbitres, avait elle-même précisé le caractère « tout amiable » de l'arbitrage, ou, mieux encore, de l'expertise dont elle était la conclusion. La thèse du Gouvernement était donc, dès ce moment, que la décision arbitrale ne le liait point et que la solution définitive était réservée au Conseil des ministres, après avis de la commission des Affaires extérieures. Or cette décision du Conseil des ministres avait été notifiée le 3 juin 1910 par le ministre des Colonies. C'est elle qui liait le Gouvernement, comme aussi les actes qui en avaient été la conséquence, savoir :

1° Convention du 18 juin 1910, contresignée le 21 par le ministre des Colonies, sur l'exécution des engagements gouvernementaux.

2° Lettres du ministre des Colonies du 29 juillet et de la compagnie du 30 juillet 1910 constatant l'accord sur le chiffre des semestrialités à payer.

3° Cession notariée de la créance de la compagnie à M. Watel Dehaynin le 4 août 1910.

4° Enregistrement de cet acte et de la décision arbitrale le 5 août 1910, moyennant un droit de 90.000 francs.

5° Signification de cet acte aux ministres compétents sans opposition de leur part.

6° Lettre du ministre des Colonies du 1er septembre 1910, désignant, d'accord avec le ministre des Finances,

la caisse centrale du Trésor public pour opérer les paiements.

7° Paiement aux maisons anglaises de la somme de 603.000 francs, grâce à la main levée donnée par la compagnie.

8° Accord conclu le 15 décembre 1910 entre MM. Pichon, Morel et l'ambassadeur d'Allemagne, fixant les conditions du consortium, ce, grâce aux engagements pris par la compagnie le 5 avril 1910.

La prétention du Gouvernement d'annuler lesdits actes, comme étant la conséquence d'une sentence arbitrale nulle elle-même, était donc insoutenable en droit et en fait. La « sentence » n'était pas, en effet, l'origine des actes en question, mais seulement, de l'aveu même du Gouvernement et comme l'établissent les trois lettres précitées, une expertise portant sur un chiffre. La nullité juridique de la « sentence arbitrale » n'impliquait aucunement la nullité des engagements qui l'avaient précédée et suivie. Ces engagements étaient la suite, non de l'arbitrage qui ne portait *que sur le chiffre, mais de* l'accord du 5 avril, reconnu encore valable par le Gouvernement *comme contrat synallagmatique*. En un mot, le prétendu arbitrage, de la nullité juridique duquel on prétendait faire découler la nullité des actes ultérieurs, n'était pas la base de ces actes. Il n'était qu'un acte intermédiaire d'instruction et d'information. Les engagements du Gouvernement (accord du 5 avril, lettre du 3 juin, convention du 18 juin, lettres des 29 juillet et 1er septembre) étaient indépendants de lui. C'est par eux que *le Gouvernement s'était lié dans la plénitude de son droit*. C'est par eux qu'il restait lié. La théorie « juridique » du 25 janvier 1911 avait été

inventée après coup pour couvrir le mouvement de retraite que le Gouvernement jugeait habile de dessiner.

La thèse « politique », affirmée le même jour, n'était pas plus solide. Le Gouvernement disait :

> La constitution d'un consortium franco-allemand était et demeure le but poursuivi.
>
> Le projet de consortium sera déposé sans délai sur le bureau de la Chambre et soumis à la ratification du parlement, dont les droits restent réservés.

Dès le 25 janvier, M. Pichon confirmait à l'ambassadeur d'Allemagne cette résolution. Ensuite, pour répondre à une objection formulée à la commission, il engageait avec l'Allemagne des négociations tendant à créer, en territoire allemand, un second consortium, symétrique du premier. M. Pichon a exposé en ces termes cette négociation :

> La raison du retard apporté au dépôt du projet était dans les pourparlers engagés avec le gouvernement allemand en vue de déterminer sur le territoire du Cameroun la constitution d'un consortium analogue à celui qui devait fonctionner sur le territoire du Congo français.
>
> Or, ainsi que cela résulte d'une note de la direction politique lue par moi à la commission sénatoriale chargée d'examiner le traité du 4 novembre dernier, c'est seulement le 15 février que le gouvernement allemand a, par une déclaration du baron de Lancken, donné son approbation au principe de ce consortium. Il restait à en régler les conditions. Le cabinet Briand n'en a pas eu le temps, puisqu'il a quitté le pouvoir quinze jours après ; mais jamais il n'a renoncé au dépôt du projet qu'il avait annoncé.

Toutefois, pour que devînt possible le second consortium, une condition était nécessaire, savoir la constitution du premier. Or c'est cette constitution que rendait impossible la déclaration du 25 janvier. Le Gouvernement

disait : « L'arbitrage étant nul, nous ne paierons pas la somme fixée par le premier président de la Cour des Comptes et acceptée par le Conseil des ministres. Nous paierons une indemnité à débattre ultérieurement. En revanche, nous ferons le consortium sans délai. » Mais qui ne voit que, pour faire le consortium, le Gouvernement avait besoin du consentement de la compagnie et que l'engagement de celle-ci de rétrocéder à la société nouvelle le tiers de son territoire avait été subordonné, avec l'approbation du Gouvernement, par l'accord du 5 avril 1910, non pas à l'indemnité indéterminée envisagée le 25 janvier 1911, mais à l'indemnité que devait chiffrer, sur l'ordre du Gouvernement, le premier président de la Cour des Comptes? La fin de l'accord du 5 avril 1910 le précisait nettement [1]. Dès lors donc que l'indemnité visée par le paragraphe 3 devenait inexistante, l'engagement de la compagnie énoncé par les paragraphes 1 et 2 tombait aussi. La compagnie refusait la rétrocession de ses terres et le consortium devenait irréalisable. En un mot, le Gouvernement était résolu à constituer le consortium. Mais il se rendait incapable de le constituer. Il affirmait que son but restait invariable. Mais en se dépouillant des moyens qui lui eussent permis de l'atteindre, c'est à ce but même qu'il renonçait.

Le Gouvernement ne s'avisa point — ni ses adversaires d'ailleurs — de cette objection capitale. Uniquement soucieux d'offrir aux agresseurs une inutile satisfaction, il ne fit que précipiter sa chute. Uniquement soucieux de jeter du lest, il ne réfléchit point qu'en s'accusant de

1. Voir ci-dessus page 300.

fautes qu'il n'avait point commises, il ne tarderait pas à suivre par-dessus bord le même chemin que le lest. Cet accident survint quelques semaines plus tard par les soins de M. Malvy, qui surprit le ministère en défaut de laïcité.

Le cabinet Monis, dès sa constitution, eut à décider la suite qu'il convenait de donner à la question. La vue que l'on a des choses au pouvoir est essentiellement différente de celle qu'on en a dans l'opposition et, appelés à l'exercice de la responsabilité, quelques-uns des nouveaux ministres se demandèrent s'il ne serait pas sage de faire, aux lieu et place du cabinet Briand, ce qu'on avait si véhémentement reproché à ce cabinet. On y était conduit par certains avis très nets de l'ambassadeur de France à Berlin et du ministère des Affaires étrangères. Dans une longue note très motivée, le sous-directeur des affaires politiques, M. Conty, avait rappelé le 13 mars les négociations antérieures, les causes lointaines, allemandes et anglaises, du consortium, le risque qu'il y avait à y renoncer. Il concluait :

Dans l'état actuel des relations franco-allemandes, l'abandon du consortium risque de provoquer à notre endroit quelqu'une de ces manifestations désagréables dont l'Allemagne est coutumière.

A cet avertissement, le cabinet, prisonnier de son passé, ne s'arrêta point. Il comptait dans son sein ceux-là mêmes qui avaient, selon leur propre expression, « monté l'affaire en épingle » contre M. Briand[1]. Il ne s'était pas toutefois annexé M. Viollette et ce dernier, resté rapporteur, n'avait aucune raison d'épargner un ministère qui avait négligé son concours, si ce ministère

1. On y comptait aussi quelques amis personnels de MM. Mille et Paix.

venait à prendre parti contre lui. Le 23 mars, le rapport Viollette était distribué : œuvre de diffamation imprécise et perfide, dont son auteur refusait d'ailleurs de prendre la responsabilité, dans laquelle ne figurait aucun des documents nécessaires à l'intelligence de la question et qui, après avoir célébré la campagne anticongolaise, concluait à la fois à l'illégalité de l'indemnité et à l'inutilité du consortium. A cette sommation, le gouvernement n'osa point résister et, six jours après, allant jusqu'au bout dans la voie où le précédent cabinet s'était imprudemment engagé, M. Messimy, ministre des Colonies, déclarait à la commission du budget que, non seulement l'indemnité ne serait pas payée, mais, qu'en outre, le consortium ne serait pas constitué. Le même jour, la compagnie de la N'Goko-Sangha en était informée par une lettre de M. Messimy.

Six jours plus tard, la question vient à la tribune à propos du budget des Colonies. Les socialistes, fidèles interprètes de la thèse énoncée en Angleterre dès 1901 par M. Morel, en France dès 1906 par M. Challaye, réclament « au nom de la justice supérieure au droit » la rupture arbitraire et globale de tous les contrats souscrits en 1899, pour une période de trente ans, par l'état français avec les sociétés concessionnaires. Le gouvernement, par l'organe de M. Caillaux, ministre des Finances, écarte cette solution simpliste. Il se borne à dire que le consortium franco-allemand ne sera pas constitué ; que l'indemnité ne sera pas payée et que, si la compagnie n'est pas contente, elle ira au Conseil d'État. De l'hypothèse qu'il pût y avoir un autre mécontent, c'est à savoir le gouvernement allemand muni d'un engagement écrit du ministre des Affaires étran-

gères de France — conclusion d'une négociation de vingt mois — pas un mot. Pas un mot non plus des origines internationales du consortium, des difficultés franco-allemandes, des difficultés franco-anglaises ; pas une allusion à ces nombreux et décisifs documents qu'on a lus ci-dessus. Rien qu'une simple affaire coloniale traitée d'un point de vue strictement colonial. La décision du gouvernement se motivait ainsi : il a été convenu qu'on ne donnerait plus de nouvelles concessions ; or le consortium serait une nouvelle société concessionnaire : donc pas de consortium.

Nous estimons que nous manquerions aux engagements pris devant le parlement si nous reconstituions par un détour, sous le prétexte d'un consortium, une nouvelle concession ; et, au reste, nous ne pourrions, en aucun cas, envisager une telle éventualité avec les dispositions qui avaient été inscrites dans le projet de consortium où certains comités qui n'étaient pas composés de nos nationaux, devaient en réalité avoir la plus grande partie des pouvoirs.

Nous ne pourrions non plus l'envisager qu'autant que le consortium aurait un pendant au delà de nos frontières et, comme presque partout autour de nous et, en tout cas, dans les territoires que nous devons considérer, le régime des grandes concessions a disparu, on se heurte, en fait, à des impossibilités que nous ne nous chargerons pas de résoudre.

En résumé, Messieurs, le Gouvernement est dans l'impossibilité de consentir le consortium français (*Applaudissements.*)

Après quoi, dans une brève intervention, M. Deschanel rappela par les procès-verbaux de la commission des Affaires extérieures comment les faiblesses administratives et diplomatiques antérieures avaient préparé et déterminé le développement de la question et en tira cette morale :

Je n'ajouterai qu'un mot pour conclure : que toujours et par-

tout, le gouvernement français défende ses nationaux, leurs intérêts et leurs droits ; qu'il se montre toujours ferme à l'égard de l'étranger et des affaires comme celle-là ne pourront même pas naître.

Pour donner la mesure de sa clairvoyance ou de sa sincérité, M. Jaurès rectifia aussitôt :

On n'a pas pêché par faiblesse envers les étrangers, mais par duperie envers les nationaux.

Le consortium était mort.

L'interruption de M. Jaurès, niant la faiblesse du gouvernement français à l'égard des étrangers, mérite d'être retenue. Car, par une curieuse coïncidence, une série d'événements allait immédiatement souligner que, seuls et une fois de plus, les étrangers bénéficiaient de l'incohérence de notre politique. D'abord, dès la fin de 1910, les maisons Holt, Hatton et Cookson, grâce à la main levée donnée le 20 avril par la Compagnie de la N'Goko-Sangha, avaient pu toucher à la Caisse des dépôts et consignations, leurs 603.000 francs. La compagnie française se retrouvait de la sorte en face de ses concurrents, dessaisie de son gage, appauvrie des 90.000 francs que l'État français avait perçus d'elle pour l'enregistrement des contrats dont il s'était ensuite affranchi, exposée à toutes les représailles d'une administration hostile, en mauvaise posture pour lutter et se développer. De plus, le régime des concessions ayant été aboli le 24 février 1911 dans le Gabon maritime, les maisons anglaises retrouvaient la possibilité, qu'elles utilisèrent sans retard, de se réinstaller sur le théâtre de leurs premiers exploits. Elles s'étaient enrichies de

1899 à 1906 en y recueillant illégalement le caoutchouc. Elles s'étaient enrichies en 1906 en l'évacuant au prix de 1.500.000 francs. Elles s'enrichissaient encore en 1911 en y rentrant gratuitement. Leur joie grande et compréhensible se manifesta le 24 mai 1911 par une fête solennelle offerte à M. Edmund D. Morel par ses admirateurs anglais et français. En présence des uns et des autres, « l'apôtre désintéressé » du libre commerce, comme l'appelait le *Courrier européen*, reçut des assistants un chèque de 100.000 francs, dont 25.000 avaient été versés par M. John Holt, l'heureux bénéficiaire de l'indemnité de 1906 payée par le Congo français. Des comptes rendus officiels dans les journaux et une élégante plaquette imprimée spécialement racontèrent cette cérémonie[1]. Une fois de plus triomphaient, indissolublement unis, la « morale » et « l'intérêt pratique ». Et c'est la caisse du Congo qui faisait finalement les frais des attaques dirigées contre lui.

La France, peut-être, y gagnait moins. La commission du Sénat l'a discrètement marqué dans son rapport :

On sait quels incidents ont tenu en suspens en France l'approbation définitive de ce consortium.

On sait aussi de quels commentaires la presse allemande a entouré ces incidents.

Il n'était pas dans le mandat de votre commission de faire une enquête sur cette question. Elle s'est bornée à enregistrer dans le compte rendu de ses séances les déclarations de M. Caillaux, président du Conseil.

A la date du 13 mars 1911, à la suite de renseignements divers, le département des Affaires étrangères émettait l'opinion que l'élément allemand du consortium serait assez puissant pour agiter l'opinion publique, et qu'il pourrait résulter de l'échec des

1. Voir le *Courrier européen* du 10 juin 1911 et la brochure *The public presentation to M. Edmund D. Morel.*

négociations, un mécontentement si vif à l'égard de la France, que le gouvernement de Berlin ne puisse y demeurer indifférent.

Et, de fait, d'une façon générale, on sembla en Allemagne disposé à conclure de ces faits, à l'impossibilité de mener à bien une association d'intérêts économiques avec la France.

Le bon sens, en effet, indiquait que cet échec, s'ajoutant aux échecs marocains de la collaboration franco-allemande, coïncidant avec la marche sur Fez, porterait un nouveau coup à la politique de 1909[1]. De plus en plus, l'Allemagne, suivant l'expression employée à Kissingen, devait, par nos fautes, en même temps que par ses convoitises, être conduite à « chercher ailleurs ».

IV

LE CHEMIN DE FER CONGO-CAMEROUN

C'est, on l'a vu, le 29 mars 1910 que M. Messimy, ministre des Colonies du cabinet Monis, informa la commission du budget que le Gouvernement avait décidé de renoncer à la constitution du consortium franco-allemand dont les bases avaient été arrêtées, sous réserve (du côté français) d'une approbation parlementaire, entre M. Pichon, ministre des Affaires étrangères du cabinet Briand, et le baron de Schoen, ambassadeur d'Allemagne. Si l'on se reporte à la situation générale

1. M. Caillaux tout en maintenant, pour des raisons d'ordre colonial, son hostilité à l'égard du consortium, a dit à la Commission du Sénat le 9 janvier 1912 : « Je ne conteste pas que l'échec du consortium n'ait eu des conséquences diplomatiques. »

des relations franco-allemandes à cette date, on conçoit que le ministère, ou du moins les plus avisés de ses membres, aient souhaité conjurer autant que possible les effets de la mauvaise humeur qu'ils prévoyaient à Berlin et que la note de M. Conty leur avait annoncée le 13 mars comme infiniment vraisemblable.

Au Maroc, la collaboration économique franco-allemande avait donné les médiocres résultats que l'on sait. La négociation sur les chemins de fer venait d'entrer dans une phase difficile. Le 14 mars, l'Angleterre avait exprimé son opposition aux demandes formulées par l'Allemagne le 3 mars. Le 28 mars, le gouvernement impérial nous avait fait savoir qu'il subordonnait la continuation de ces pourparlers à la réalisation de l'accord financier. Le 8 avril, M. de Kiderlen allait encore outrer ses exigences en les étendant au personnel. Les lettres de M. Cruppi à M. Jules Cambon des 17 et 20 avril témoignaient du grave embarras où se trouvait le gouvernement français. Le 28 avril, M. de Kiderlen se montrait irrité et brutal. Le contact, visiblement, se perdait. Or, au même moment (21 avril), l'expédition de Fez était commencée et, déjà, il était clair que l'Allemagne se réservait d'en tirer parti. C'est le 8 avril que, répondant à M. Jules Cambon, M. de Kiderlen avait formulé à ce propos « les réserves que comportait l'opinion publique en Allemagne ». C'est le 19 avril que le chancelier avait dit : « Si vous allez à Fez, vous n'en sortirez pas. C'est la question du Maroc qui se pose tout entière. » C'est le 28 enfin, que M. de Kiderlen avait dit : « Si l'acte d'Algésiras disparaît, chacun reprendra sa liberté. »

En présence de cette situation, ceux-là mêmes des

membres du Gouvernement qui s'étaient associés à la campagne contre le consortium franco-allemand, peut-être sans en connaître les origines particulières, à coup sûr sans en concevoir les conséquences internationales, commencèrent à se demander s'ils n'avaient pas commis une erreur et à souhaiter de la réparer. Aussi bien, dans le courant d'avril, l'ambassadeur d'Allemagne vint voir M. Cruppi et lui dit en substance :

— Vous avez écarté la N'Goko-Sangha. Je le comprends parfaitement, car vous n'auriez pas eu six voix à la Chambre, mais nous avons de votre prédécesseur un engagement qui implique le dépôt d'un projet de loi relatif à la N'Goko-Sangha, de sorte qu'aujourd'hui, nous nous mettons à dos M. Semler, ce qui est fort grave, car il a tout Hambourg derrière lui[1].

M. de Schoen dit enfin :

— Il faudrait chercher à montrer que vous n'êtes pas disposés à exclure toute entente d'affaires entre Français et Allemands.

Quelques jours plus tard, le conseiller de l'ambassade d'Allemagne, le baron de Lancken, traduisant en acte les paroles de son chef, allait rendre visite à M. Caillaux, ministre des Finances, et au cours d'une conversation sur les difficultés douanières[2] lui soumettait, en le lui recommandant, le projet d'un chemin de fer Congo-Cameroun. Le baron de Lancken estimait qu'il y avait quelque chose à faire dans cette voie et qu'on pourrait, en s'y engageant, affirmer la volonté commune des deux gouvernements de ne pas abandonner leur politique antérieure.

1. Commission du Sénat. Déposition de M. Caillaux, 9 janvier 1912.
2. Voir ci-dessous, page 399.

M. Caillaux saisit aussitôt de la question ses collègues des Colonies et des Affaires étrangères et les trois ministres, cherchant un interlocuteur français en position de répondre aux propositions allemandes, firent appel à M. Fondère, directeur des messageries fluviales du Congo, dont le caractère et la compétence sont unanimement appréciés dans les milieux coloniaux. M. Jenouvrier a fort bien précisé au Sénat l'état d'esprit dans lequel M. Fondère accepta des suggestions entièrement nouvelles pour lui.

Je ne l'ai jamais vu, je ne lui ai jamais parlé, mais les meilleurs d'entre vous, Messieurs, m'ont dit que c'était un homme d'une honnêteté parfaite.

Directeur d'une grande société de navigation au Congo et dépendant à ce titre, dans une certaine mesure, du Gouvernement, son meilleur client pour le transport du matériel et du personnel sur le haut-fleuve, M. Fondère crut devoir accepter une invitation par laquelle on faisait appel à son patriotisme et qui, d'un autre côté, flattait son amour-propre. D'ailleurs, on ne lui demandait rien que de très avouable.

De quoi s'agissait-il ? D'aller à Berlin, traiter avec M. Semler, le grand colonial allemand, des questions d'ordre économique intéressant l'Afrique. M. Fondère se rendit à Berlin. Il y arriva exactement à la date du 11 mai 1911. Pendant deux jours, il s'entretint avec M. Semler et les suggestions que la conversation amena entre les deux interlocuteurs furent telles que M. Semler crut devoir déclarer qu'il entendait en référer au sous-secrétaire d'État allemand aux colonies.

Saisi de la question le 6 mai, M. Fondère accepta de partir pour Berlin. M. Caillaux, avant son départ, lui rappela que la négociation avait un caractère privé : évidemment, si l'on envisage le caractère juridique de l'affaire qu'il s'agissait de constituer. Il n'en reste pas moins que, comme dans les affaires précédentes, l'initiative première était d'ordre gouvernemental, — allemande

d'abord, française ensuite, — qu'on avait fait appel à M. Fondère, comme on avait fait appel pour le consortium à la compagnie de la N'Goko-Sangha, pour la Société marocaine de Travaux publics au Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie et que c'est l'accueil, favorable au moins en principe, réservé par les membres du gouvernement français aux suggestions du baron de Lancken, qui avait déterminé l'entrée en scène de M. Fondère. C'était toujours la méthode définie par l'accord de 1909, les deux gouvernements « cherchant à associer leurs nationaux dans les affaires dont ceux-ci pourraient obtenir l'entreprise. »

Le 12 mai, M. Fondère eut à Berlin avec M. Semler, interlocuteur allemand désigné par le gouvernement impérial, une entrevue préliminaire. Le 17 mai, M. Fondère rendit compte de son voyage au ministre des Colonies. Le 24 mai, M. Semler vint à son tour à Paris et, en présence du baron de Lancken, fut dressé un avant-projet de contrat destiné à être soumis à l'approbation des deux gouvernements. Il s'agissait de construire un chemin de fer desservant le Cameroun allemand et le Congo français, avec un parcours approximativement égal sur le territoire des deux colonies et un terminus situé en un point à choisir de la frontière franco-belge sur l'Oubanghi. Les deux gouvernements devaient s'engager à concéder à la nouvelle ligne toutes facilités de tarifs et de douanes et à lui ménager un prolongement en territoire belge. Le gouvernement allemand devait s'engager à autoriser le transport des troupes françaises à destination du Congo français. Le capital était de 1 million de marks. La présidence devait être alternative et le nombre des administrateurs de

chaque nationalité égal. La garantie d'intérêt devait être de 3 %. La société d'études constituée par le contrat, pourrait céder ses droits à la société constituée pour la construction et l'exploitation.

Ce projet fut remis le 25 mai par M. Fondère à M. Messimy en présence de MM. Semler et de Lancken. M. Fondère fut ensuite reçu le 6 juin par M. Cruppi. Le projet, aussitôt étudié par le ministère des Colonies, provoqua de la part de ce ministère une appréciation formulée dans deux notes qui, sans aboutir à une conclusion catégorique, semblaient plutôt négatives. Ces deux notes indiquaient que la construction du chemin de fer projeté faciliterait l'exploitation des entreprises françaises du bassin de la Sangha et de l'Oubanghi, augmentant ainsi les recettes de la colonie qui prélève 15 % sur les recettes des sociétés ; qu'il ouvrirait, en outre, une route rapide vers le haut pays. Elles ajoutaient que, dans un avenir plus ou moins lointain, toute la partie de l'Afrique équatoriale française située au nord de la Sangha nous échapperait économiquement, le pays au nord d'Ouesso dépendant à ce titre du Cameroun, de la Nigéria ou même du Soudan égyptien: mieux valait donc que ce fût plus tôt que plus tard. Les avantages pour l'Allemagne étaient, en premier lieu, de faire du Cameroun le débouché de la région sus-visée.

La zone d'influence économique, que le Cameroun s'annexerait ainsi, serait égale à deux fois environ la superficie de cette colonie.

Or cette zone, bien qu'incomplètement occupée, représentait dès maintenant un commerce de 20 millions de francs : donc sacrifice économique considérable.

L'influence politique suivant l'influence économique, dix ans

après l'achèvement du chemin de fer, l'action des autorités françaises dans les zones dépendant économiquement du Cameroun deviendrait impossible.

Les deux notes concluaient à peu près dans les mêmes termes :

L'opération est incontestablement avantageuse pour l'Allemagne. La construction de cette voie ferrée assurerait définitivement un brillant avenir au Cameroun qui deviendrait ainsi la base d'une des principales voies de pénétration vers l'Afrique centrale. Les avantages qu'en retirerait la France sont moins évidents. L'espoir qu'elle pourrait légitimement avoir de drainer les produits du centre africain par le Congo et l'Oubanghi devrait être définitivement abandonné.

L'autre note disait :

L'opération semble avantageuse, parce qu'elle règle une difficulté qui se représentera nécessairement dans l'avenir, qui nécessairement se résoudra contre nous et dont la solution nous sera alors plus pénible qu'à l'heure actuelle, parce qu'à ce moment, les sacrifices faits seront considérables alors qu'aujourd'hui ils sont des plus restreints.

Ces conclusions, à divers titres pouvaient, dans le sens pour et dans le sens contre, prêter à la critique. Dans le sens pour, l'axiome suivant lequel la France était appelée de toute façon à perdre tôt ou tard économiquement d'abord, politiquement ensuite, les bassins de la Sangha et de l'Oubanghi, s'inspirait d'un singulier état d'esprit. En second lieu, l'affirmation que ces régions seraient impossibles à gouverner politiquement, le jour où elles auraient le Cameroun pour débouché, est essentiellement discutable. Plusieurs parties de l'Afrique française sont économiquement tributaires

de possessions étrangères : cela ne les empêche pas de présenter pour la France un intérêt réel. Les arguments invoqués par les bureaux en faveur de la combinaison projetée étaient donc sans grande valeur. Les arguments contre valaient-ils mieux ? Il ne le semble pas. En effet, pour que les produits de l'Oubanghi et de la Sangha prissent la route du Cameroun, il n'était pas besoin qu'il existât un chemin de fer franco-allemand allant jusqu'à la frontière franco-belge. Il suffisait que l'Allemagne, sur son propre territoire, construisît jusqu'à la frontière française une voie ferrée : cette voie eût drainé le territoire français, comme le chemin de fer algérien de Colomb-Béchar a drainé, dès son ouverture, les produits du Tafilalet marocain. Dans ces conditions, n'était-il pas plus avantageux de s'entendre avec l'Allemagne pour l'organisation de ce débouché plutôt que d'en subir la création autonome par nos voisins ? D'ailleurs, l'idée de faire sortir une partie des exportations de l'Afrique équatoriale française par un chemin de fer étranger n'avait rien de nouveau, puisque, depuis des années, le seul débouché ferré du Congo français est le chemin de fer belge de Matadi. Au surplus, la thèse générale, qui consiste à prétendre qu'on appauvrit une colonie en lui ouvrant une porte, fût-ce en territoire étranger, n'est pas admise sans conteste. A propos du Congo même, la thèse contraire a été soutenue, notamment par le colonel Moll, qui disait le 29 juin 1908 à la commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés :

Nous profiterons, autant que les Allemands de leur chemin de fer, s'ils le prolongent jusqu'à la Sangha. Nous en profiterons au même titre que nous profitons du chemin de fer du Congo belge.

Cela raccourcira le trajet pour nous et pour nos produits. Je ne demande qu'une chose, c'est qu'ils poussent leur chemin de fer jusque-là.

Cette thèse s'oppose presque terme pour terme à celle du ministère des Colonies. Sans donc porter ici, — ce n'en est pas le lieu, — une appréciation technique sur un projet quelque peu improvisé, si l'on en juge par la rapidité de sa genèse, on a le droit de penser que l'examen des services compétents avait été plus sommaire encore et qu'il avait résolu par des affirmations à première vue contestables des problèmes qui eussent mérité d'être analysés de plus près.

M. Cruppi, ministre des Affaires étrangères, et M. Caillaux, ministre des Finances, formulèrent des critiques d'un autre ordre. Il estimèrent que le contrat d'études était, en réalité, un contrat de concession et que, dans la forme où il était conçu, il ne pouvait avoir de suite immédiate. Cette conclusion fut approuvée par le Conseil des ministres, au début de juin, en l'absence de M. Monis, grièvement blessé le 21 mai et communiquée le 10 juin à l'ambassadeur d'Allemagne. Il a été déclaré par M. Caillaux à la commission du Sénat que, dans sa pensée, la réponse négative ne visait qu'un état momentané de la question et que la négociation était appelée à se poursuivre. Les notes du ministère des Colonies, qu'on a lues plus haut, visaient pourtant le principe même de la ligne plutôt que les modalités de la société. Tout chemin de fer Congo-Cameroun aurait eu les mêmes inconvénients que le projet Fondère-Semler. Dès lors, c'est le principe même qu'on aurait dû écarter, au lieu de prêter les mains à la négociation que proposait le baron de Lancken et, par suite, au lieu

d'appeler M. Fondère à s'occuper de la question, on aurait dû répondre négativement à la demande initiale allemande. Une fois de plus, comme dans la question des travaux publics au Maroc l'année précédente, il apparaissait que nos ministres ne savaient pas ce qu'ils voulaient. Au total, toute cette affaire paraît avoir été conduite par le Gouvernement correctement, mais de façon superficielle, avec des alternatives de faveur et de défaveur, qui témoignent de peu d'esprit de suite. Elle est nettement distincte, à ce titre, de la longue et minutieuse étude à laquelle avait donné lieu, dix-neuf mois durant, de la part de tous les ministères et commissions compétents, celle du consortium congolais.

Quoi qu'il en soit, la négociation, qui devait être reprise dans de meilleures conditions, ne le fut pas avant le 23 juin, date de la chute du cabinet Monis. A la veille d'Agadir, un échec de plus s'ajoutait ainsi à la liste déjà longue des déceptions infligées à la collaboration économique de 1909. Maroc et Congo se répondaient. Le cabinet Monis avait voulu donner à l'Allemagne après la grave erreur du consortium dénoncé, un gage de bonne volonté. Il n'y avait pas réussi et, au moins dans la forme, paraissait responsable, par son refus du 10 juin, de ce nouvel insuccès.

V

CONCLUSION

Le consortium congolais a été la conclusion logique et opportune de la politique regrettable suivie, depuis 1899, par le gouvernement français vis-à-vis de l'Allemagne, d'une part, vis-à-vis de l'Angleterre, de l'autre. Il a, de plus, trouvé dans l'accord franco-allemand de 1909 une justification logique.

De même que l'idée première de ce consortium appartient aux gouvernements, de même, la négociation d'où il est sorti a été conduite par eux. Le gouvernement français, pour le réaliser, s'était engagé, suivant le vœu de la commission des Affaires extérieures, à indemniser la Compagnie de la N'Goko-Sangha. Celle-ci, par contre, lui apportait, outre un tiers de son territoire, l'abandon de ses réclamations contre les Allemands et la mainlevée de sa saisie-arrêt contre les Anglais. Le gouvernement français obtenait ainsi du même coup la solution d'une difficulté franco-allemande et d'une difficulté franco-anglaise. En outre, il s'assurait une garantie pratique de la frontière Congo-Cameroun, un appui utile dans la défense du régime des concessions, des facilités marocaines par l'extension de l'accord du 8 février.

Une campagne habilement organisée par les défenseurs français de la thèse anglaise du « libre commerce » a réussi, grâce au concours des ambitions parlementaires et par l'altération systématique de la vérité, à

jeter bas cette combinaison sage, sinon brillante. Cette campagne a servi les intérêts britanniques, provoqué la chute du ministère Briand et sensiblement aggravé le mécontentement qu'inspirait à l'Allemagne l'échec marocain de l'accord 1909. Coïncidant avec la marche sur Fez, l'abandon du consortium par le cabinet Monis a incontestablement contribué à précipiter la crise de 1911. Le ministère des Affaires étrangères l'avait prévu. Le Sénat l'a constaté.

Ainsi les intrigues d'affaires et les menées de couloirs ont exercé sur la politique extérieure de la France, pendant ces quelques mois, une décisive action. Le conflit, qui a éclaté à Agadir, ne peut s'isoler ni des unes ni des autres. C'est une page fâcheuse de notre histoire nationale.

TROISIÈME PARTIE

LA LIQUIDATION

CHAPITRE PREMIER

LA VEILLE D'AGADIR

I. — La Marche sur Fez. — Les fautes qui se paient. — L'anarchie à la fin de 1910. — La crise de 1911. — Dépêches annonciatrices. — Les craintes de la légation de Tanger. — Le péril de Fez. — La détresse de la mission militaire. — Les premières décisions du gouvernement. — L'expédition. — Les instructions du général Moinier. — Le succès du général Moinier. — La préparation du retour.

II. — L'Attitude de l'Allemagne. — Une situation fausse. — Le mécontentement allemand. — Les précautions du gouvernement français. — Les réserves du gouvernement allemand. — M. Jules Cambon et le kronprinz. — La presse allemande. — Protestations, exigences et menaces. — Le partage du Maroc. — Les initiatives espagnoles et leur contre-coup en Allemagne. — L'attitude de M. Cruppi. — La presse française. — M. Jaurès contre la France.

III. — Veille de Crise. — Les craintes du gouvernement français. — Éviter une demande de partage. — Le but : réveiller les négociations économiques. — Les chemins de fer macocains. — Les arrangements douaniers. — Les chemins de fer turcs. — Concessions du gouvernement français. — Silence obstiné de l'Allemagne. — Une attitude significative.

IV. — L'Entrevue de Kissingen. — Son origine. — L'état d'esprit de M. Jules Cambon. — L'état d'esprit de M. Cruppi. — Les instructions de l'ambassadeur de France. — L'entrevue. — La prise de contact. — La parade de M. Cambon. — La riposte de M. de Kiderlen. — La courbe du dialogue. — La demande de partage marocain évitée. — « Cherchons ailleurs ». — De Kissingen à Agadir.

V. — Conclusion. — La logique de l'histoire. — Fez, Kissingen, Agadir. — La double faute de la France. — L'arrière pensée de l'Allemagne.

Le printemps de 1911 a vu mûrir et éclater la crise dont les chapitres précédents ont marqué l'origine et retracé la genèse. Cette crise est la conséquence d'une double série d'erreurs et d'échecs, — erreurs d'ordre local et d'ordre européen, échecs de la collaboration politique franco-marocaine et de la collaboration économique franco-allemande.

Au Maroc, l'inapplication des mesures que notre intérêt spécial nous commandait de prendre pour la consolidation de l'ordre aboutissait nécessairement au triomphe de l'anarchie. Sans argent, le sultan devait razzier ses sujets. Sans soldats, il était incapable de leur tenir tête. L'insuffisance de notre aide financière et de notre aide militaire avait la révolte pour sanction; et la révolte, c'était l'intervention. Pour avoir négligé l'action indirecte, la France était acculée à l'action directe.

En Europe, l'Allemagne, déçue par la stérilité marocaine de l'accord de 1909 autant que par la faillite des négociations congolaises, sans indulgence pour nos méthodes, sans confiance pour nos intentions, trouvait dans ses déconvenues l'aliment de ses espérances. Mais ces espérances l'entraînaient à l'inverse d'une association qu'elle jugeait désormais impraticable. L'alliance de l'audace allemande et du capital français succombait sous le scepticisme. On rêvait de projets plus tangibles en guettant l'occasion propice.

En résumé, l'échec de la collaboration franco-marocaine rendait inévitable une intervention militaire de la France, que l'accord de 1909 ne prévoyait pas explicitement et l'échec de la collaboration franco-allemande suggérait à l'Allemagne le désir de s'affranchir de cet accord. La France se trouvait ainsi au confluent de deux séries de fautes, les unes, qui lui imposaient une initiative pour laquelle elle avait besoin du bon vouloir de l'Allemagne, les autres, qui lui interdisaient de compter sur ce bon vouloir : partie difficile à jouer et sans doute impossible à gagner.

I

LA MARCHE SUR FEZ

L'alarme qui, en 1911, détermina Moulay-Hafid à appeler la France à son secours, était depuis longtemps prévue.

Dès le 30 juin 1909, notre consul à Fez écrivait :

« La situation du makhzen est très précaire. » Le succès remporté sur le rogui n'avait pas eu de durables conséquences. La frénésie sauvage, dont témoignait Moulay-Hafid, s'expliquait par la peur et le désir de « créer la terreur ». Le 15 septembre, M. Regnault signale le danger d'un soulèvement général. Le 30 septembre, « tout le Haouz de Marrakech est dans un état d'agitation qui présage de nouveaux troubles ». Le 17 décembre, le makhzen est fort ému de l'arrivée de Moulay-El-Kébir à Taza, présage peut-être d'un nouveau mouvement insurrectionnel dans la vallée de l'Oued-Inaouen. Le 31 décembre, le consul de France à Fez signale que le prestige dont le makhzen jouissait dans les tribus depuis la capture du Bou-Hamara a sensiblement diminué. Le 11 mars 1910, le sultan est obligé de s'incliner devant les exigences de Raissouli. Le 20 avril, l'agitation s'apaise dans la région de Taza. Mais le sultan doit renoncer à y envoyer des forces. Le 6 juin, Moulay-El-Kébir est proclamé par huit tribus, à peu de distance d'une mahalla chérifienne « très affaiblie par la désertion de deux tabors ». A l'automne, la mahalla envoyée contre les Hyaina subit un échec complet. Le 11 janvier 1911, le consul de France écrit :

Malgré la présence du sultan, le Nord est moins pacifié que le Sud. Depuis la disparition du Rogui et des autres partisans, il n'y a plus de mouvement insurrectionnel proprement dit ; mais, à l'exception du Gharb et du Guich, les tribus cherchent à se soustraire le plus possible à l'autorité du makhzen. L'échec de la mahalla des Hyaina a permis aux Berbères de se rendre compte de la faiblesse du pouvoir central.

Le makhzen manque de ressources.

La réforme militaire nous donne des gages très sérieux des nouvelles dispositions du sultan. Seulement, une réforme militaire, si limitée et si modérée qu'elle soit, exige des ressources régulière-

ment assurées. Réduit à ses seuls moyens financiers, le makhzen ne peut pas poursuivre l'œuvre commencée. La réorganisation de l'armée entreprise par notre mission militaire échouera forcément. Or ce ne serait pas là seulement un échec pour notre influence : le makhzen serait désarmé devant l'anarchie grandissante. Ce serait la chute du régime.

Le 18 janvier 1911, le chargé d'affaires de France ajoute :

L'ancienne société marocaine se désagrège de plus en plus depuis deux ans. Aussi devient-il de plus en plus nécessaire, pour éviter l'anarchie politique, de renforcer le pouvoir central et de lui donner les moyens, sinon de gouverner tout l'empire, au moins de maintenir dans l'obéissance le nord, tandis que le makhzen s'établira dans le sud.

Le 8 février, M. Gaillard insiste sur la position critique où nous avons laissé tomber le sultan et sur nos devoirs immédiats.

Je suis persuadé que le gouvernement de Moulay-Hafid, paralysé par les abus de la protection et privé des ressources des ports, est destiné à s'effondrer dans un avenir peu éloigné, si la réorganisation militaire n'est pas complétée par la réforme administrative et financière.

Le sultan, qui s'en rend compte, prendra les décisions nécessaires, mais seulement s'il est soutenu par nous et s'il reçoit de nous les assurances qu'il réclame.

Le 28 février, nouveau télégramme, non moins alarmant, de M. Gaillard.

La mahalla chérifienne est partie hier. Toutes les tribus de l'ouest et du nord-ouest de Fez, Beni-M'tir, Guerouan et Beni-Assen, se sont mises d'accord pour résister au makhzen.

Bref, l'autorité du sultan, demeurée constamment précaire, était, au début de 1911, plus menacée que

jamais. Est-il besoin de rappeler, qu'en négligeant de développer, par un emprunt garanti, les ressources du makhzen et le contrôle de ces ressources, en interdisant pendant de longs mois à la mission militaire d'accompagner les mahallas, en tardant d'octobre à mars à accueillir les demandes pressantes de renforts du chef de la mission, le gouvernement français avait pris, dans le développement de cette situation inquiétante, une lourde responsabilité[1] ?

Les événements, dès lors, allaient se précipiter, menaçant, non plus seulement le trône de Moulay-Hafid, mais la sécurité des Européens, obligeant par là même la France à remplir, par ses propres moyens, le rôle auquel, depuis 1909, elle aurait pu et elle aurait dû préparer le sultan. Le 23 mars 1911, M. de Billy, chargé d'affaires de France à Tanger, donne l'alarme. Il récidive le 26 et le 29. Il ne s'agit encore que de combats analogues à ceux des mois précédents, plus inquiétants cependant : car c'est tout près de Fez qu'ils ont été livrés. Le premier a eu lieu le 12 mars sous les murs de la capitale entre la mahalla chérifienne et les Beni-Hassen qui ont été repoussés. Puis l'agitation gagne les Beni-M'tir qui viennent razzier tout près de Fez.

Il est à craindre, ajoute M. de Billy, que, si les Berbères persistent dans leur attitude, les tribus des environs de Fez ne se rendent compte de la faiblesse du makhzen. Dans ce cas, la situation pourrait présenter des dangers pour les colonies européennes de la capitale.

Malgré ce péril, il ressort de la dépêche adressée le 29 au département par le chargé d'affaires, qu'on per-

1. Voir ci-dessus, pages 89 et suivantes.

siste à limiter le concours que le sultan, — à qui nous avions imposé l'obligation de congédier les instructeurs turcs, — peut attendre des instructeurs français. Moulay-Hafid est obligé d'insister pour que les membres de la mission militaire, — combien peu nombreux, on l'a vu, — marchent avec la mahalla pour débloquer la ville. Il lui faut marquer avec force, ce qui est l'évidence, que cette opération intéresse les colonies européennes autant que le makhzen. Il obtient enfin satisfaction.

Mais, très vite, la situation s'aggrave. A Meknès, une agitation se développe en faveur de Moulay-Slimane. Le 2 avril, M. Gaillard écrit que « les tribus qui soutiennent le makhzen sont prêtes à faire défection dès qu'elles seront convaincues de son impuissance. » Il en est de même des troupes inorganisées de la mahalla de Ben-Djillali. La conséquence, ce sera un mouvement insurrectionnel à Fez et, dès lors, nul moyen de garantir la sécurité des Européens. L'investissement de la capitale est désormais complet et, la capacité de rayonnement du pouvoir central disparaissant, l'insurrection s'étend aussitôt. En gagnant le Gharb, c'est la route Tanger-Fez qu'elle coupe. Dès lors, le sultan n'a plus d'espoir que dans la poignée de Français qu'on a si imprudemment refusé de renforcer en temps utile. Les forces disponibles sont si peu nombreuses que « l'on ne peut faire plus que défendre les murs ». Sans doute, on espère toujours que des renforts arriveront du Haouz : mais cette arrivée est problématique. Les insurgés paraissent unis, car la détresse du makhzen assure cette unité. Les attaques se succèdent à bref intervalle. Le 2 avril, les Berbères attaquent au sud. Sous le commandement de l'adjudant Oulibou, de la mission militaire, les Chérifiens les repous-

sent. L'après-midi, nouvel assaut : l'artillerie, servie par nos instructeurs, les met également en déroute. Mais de tels efforts ne peuvent se répéter. On manque d'argent, de vivres et de munitions. C'est alors qu'avec un admirable entrain notre agent consulaire à El-Kçar, M. Boisset, essaye de ravitailler la mahalla du commandant Brémond qui opère au nord de Fez. Malgré son audace, il n'y réussit pas.

On arrive ainsi au 3 avril. L'heure des décisions va sonner. M. de Billy télégraphie coup sur coup, à mesure que les nouvelles lui parviennent. Pour éviter d'agir, nous essayons de bluffer.

Le succès des troupes du sultan, qui ont repoussé à Fez les Berbères le 2 avril, a été grossi intentionnellement, mais la situation reste néanmoins des plus précaires et les éventualités les plus graves sont possibles.

Le 12, nouvelle aggravation, Le 13, l'appel retentit, plein de détresse :

Le commandant Brémond a un besoin urgent de munitions et Fez ne peut plus rien lui envoyer. Quelques caïds de la mahalla Brémond commencent à intriguer contre le commandant. D'autre part, le ravitaillement en vivres de ses hommes devient tous les jours plus difficile. La mahalla est dans la boue jusqu'aux genoux. La résistance s'accentue et les tribus fidèles fléchissent. Le commandant demande que l'on accélère par tous les moyens l'envoi de la mahalla du Haouz.

Le 18, pressé par la situation, notre représentant à Tanger transmet au gouvernement français la prière désespérée du sultan : que l'on convoque, avec notre concours, la harka de la Chaouïa, qu'on la réunisse à tous les autres contingents possibles, Beni-Meskin, Douk-Kala, gens de Rabat, et qu'au plus vite elle marche sur Fez.

Mais, depuis le 10, la situation s'est encore aggravée. Les courriers sont pillés ou assassinés. Les Beni-Sadden et les Beni-Ouarain ont trahi le sultan et rallié les rebelles. On attend d'un moment à l'autre la défection des Oulad-Djammar. Le sultan appelle à lui le commandant Brémond. Le 27, Moulay-Hafid nous adresse une lettre d'instantes supplications. Il demande que la harka soit appuyée par une force française. Dès ce moment, on peut craindre à tout instant, qu'une catastrophe ne se produise à Fez. Des télégrammes du 7 mai, du 18 mai, précisent cette crainte. Ce qu'est alors la situation, un rapport d'ensemble du commandant Brémond, en date du 24 juillet suivant, va nous l'apprendre. A chaque instant, les forces irrégulières, que maintenait tant bien que mal le colonel Mangin, passent à l'ennemi. Depuis, le 28 avril, les tabors se révoltent à peu près chaque jour. Le 2 mai, les habitants de Fez-Djedid se réfugient dans la vieille ville, qui impose au makhzen un nouveau pacha. Les serviteurs du sultan n'osent plus sortir du palais. L'investissement est complet. Le 3 mai, une surprise manque d'enlever un quartier de la ville. Le 4, attaque générale : à 1.500 mètres du camp, débandade, que maîtrise le commandant Brémond, cependant que les gens de la ville lui tirent dans le dos. Il faut renoncer dès lors à tenter des sorties .« Nous ne pouvions plus que durer et, sans secours extérieur, il nous était impossible de vaincre. » Le 8, le blocus se fait plus étroit encore. Le 11, assaut sur le front nord, repoussé à trois heures du matin; autre assaut sur le front ouest. « Pendant quelques instants le chef de la mission et quelques instructeurs se trouvèrent au centre d'une vive fusillade très rapprochée. » Après cette attaque, il reste de quoi se

battre deux fois encore : 170 coups de 75, 150 de 80. Du 16 au 22, nouvelles désertions. Le 18, attaque repoussée, mais cette fois, l'ennemi a amené un canon Krupp. Il ne nous reste, à nous, de munitions d'artillerie que pour un seul combat. Et dans quelles conditions ! Le 19, complot pour enlever comme otages les consuls et le colonel Mangin et tuer les autres instructeurs. « *Les instructeurs doivent rester dispersés de manière à rendre difficile leur assassinat simultané.* » Il n'y a plus de munitions d'artillerie.

En présence de cette angoisse, le gouvernement français pouvait-il rester impassible ? Le cabinet Monis ne le pensa point et ceux-là mêmes, qui en 1911 avaient critiqué sa décision, lui ont rendu, depuis, un juste hommage. Il la prit, parce que c'était son devoir de la prendre et bien que les socialistes qui votaient avec lui ne se fissent pas faute de répéter chaque jour que le drame de Fez n'était qu'une comédie. Dès le 19 avril, à la première demande du sultan, M. Cruppi, ministre des Affaires étrangères, avait donné l'ordre au général Moinier de « faire procéder à la levée de la harka de la Chaouïa et de faire accompagner El-Mrani par un ou plusieurs officiers français en mesure de le conseiller et de prendre de l'autorité sur les khalifats ou caïds des Chaouïa par qui les contingents marocains seraient commandés ». Le but immédiat était « d'occuper sans retard Kasba-Knitra et d'y conduire un convoi de munitions destiné au commandant Brémond ». Le même jour, M. Cruppi, estimant avec raison que cette mesure ne suffirait pas si la situation s'aggravait à Fez, télégraphiait de réunir les goums de la Chaouïa et d'étudier, en outre, la formation d'une colonne volante. Le 24 enfin, avisé du péril

croissant de Fez et de la colonne Brémond, M. Cruppi télégraphiait à M. de Billy pour ordonner une marche en avant, dont le terme devait être la rive droite du Bou-Regreg, d'où l'on pourrait, en cas de besoin, se porter rapidement sur Fez.

Pour y procéder, le Gouvernement ne disposait que de 7.000 hommes dispersés dans la Chaouïa, savoir le corps d'occupation tel qu'il était à la fin de 1910, plus les deux bataillons et les deux sections d'artillerie envoyés fin mars à Casablanca en vue de châtier les Zaers. Ce n'était évidemment pas assez. Aussi, dès le 17 avril, M. Berteaux, ministre de la Guerre, avait-il prescrit l'embarquement immédiat de 4 bataillons, 1 escadron, 1 batterie, 1 goum algérien. A ces forces, devaient s'ajouter les goums marocains de la Chaouïa, les tabors de police de Casablanca et de Rabat, la mahalla chérifienne de Rabat et la harka que devait lever El-Mrani. Le but initial était de renforcer le commandant Brémond et de porter l'approvisionnement de sa mahalla à 800 coups de 80 de montagne et 400.000 cartouches. Mais, les événements se précipitant, de nouveaux renforts sont envoyés le 23 avril, savoir : 10 bataillons, 4 escadrons, 3 batteries, 3 compagnies du génie. Le 26 avril enfin, la direction générale des opérations « qui se dérouleront dans la région comprise entre Casablanca et Fez » est confiée au général Moinier. Le 16 mai suivant, les instructions d'ensemble qui devront le diriger dans l'accomplissement de sa mission lui sont adressées par le gouvernement. Ces instructions, après avoir rappelé le péril de Fez et les demandes du sultan, définissaient le but de l'opération :

Coopérer avec les troupes chérifiennes afin de rétablir les communications régulières entre Fez et les ports, d'assurer la sécu-

rité des résidents étrangers de façon à ce que le makhzen fût à même de poursuivre l'organisation d'une troupe chérifienne suffisante pour maintenir l'ordre et faire respecter l'autorité du sultan.

Le Gouvernement ajoutait que « cette action s'exercerait en conformité avec les principes de l'acte d'Algésiras », Cela dit, les règles suivantes étaient recommandées à l'attention du commandant en chef.

Vous ne perdrez pas de vue :

1° Que nous ne devons rien tenter qui puisse nuire à l'indépendance du sultan ou diminuer le prestige de sa souveraineté ;
2° Que nous ne nous proposons pas une occupation de nouveaux territoires marocains qui serait contraire aux véritables intérêts de notre politique ;
3° Que les opérations du corps expéditionnaire doivent être aussi réduites que possible et rapidement terminées.

Vous vous efforcerez, en conséquence, de faciliter les négociations qui devront être poursuivies avec les tribus afin d'amener leur soumission.

Dès que vous serez en communication avec notre consul à Fez, vous tiendrez compte des avis d'ordre politique qu'il vous fera parvenir et vous vous concerterez avec lui pour vos rapports avec le makhzen et vos visites au sultan, ainsi que pour vos relations avec les consuls.

En conséquence, il convenait d'abord de faciliter les négociations avec les tribus afin d'amener leur soumission ; de n'occuper la capitale que par des forces chérifiennes, les troupes françaises restant en dehors ; de ravitailler sans délai l'armée du Sultan ; de la renforcer au moyen de goums et de contingents marocains ; de ramener nos troupes en arrière, dès que cette opération serait terminée et de laisser au gouvernement marocain le soin et les moyens de poursuivre ces ré-

formes. Le général était, en outre, invité à châtier au retour les Zaers et, en cas de besoin, autorisé à appuyer une opération « limitée » des contingents chérifiens sur Meknès, si cette ville continuait à être un foyer dangereux pour la tranquillité du pays. En d'autres termes, le gouvernement français, obligé de constater qu'on n'avait rien fait depuis 1909 pour « renforcer les troupes chérifiennes jusqu'à l'effectif nécessaire », chargeait le général Moinier d'improviser cette réforme dès son arrivée à Fez, de faire en deux semaines ce qu'on n'avait pas réussi à faire en deux ans : douloureuse conséquence d'une incurie prolongée.

Malgré certaines erreurs techniques commises par l'administration de la guerre dans la formation du corps de débarquement, le général Moinier s'acquitta de sa tâche avec un plein succès. Le rapport d'ensemble, rédigé par lui en juillet 1912, permet de résumer son œuvre. De la fin d'avril au 11 mai, les troupes se concentrent à Knitra. Le 11, elles se mettent en marche. Le 21, à deux heures de l'après-midi, elles arrivent sous les murs de Fez sans avoir rencontré de résistance sérieuse, mais après de rudes épreuves physiques. Du 19 au 2 juin, une série de balayages ouvrent définitivement la route suivie par la colonne et que certaines tribus avaient essayé d'intercepter. Du 6 au 10 juin, la route de Fez-Meknès est à son tour dégagée et Meknès occupé par des troupes chérifiennes qu'appuie un petit détachement français, le prétendant Moulay-Zin fait prisonnier. Du 18 au 28 juin, la sécurité étant déjà complète aux environs immédiats de Fez, nous soumettons les Beni-M'tir, âme de la rébellion. Du 1er au 9 juillet, la route directe de Meknès à Rabat par les Zemmour est déblayée. Les

territoires occupés sont divisés en deux zones, zone de Meknès (général Dalbiez), zone de Rabat-Mehedia (général Ditte), le but étant uniquement la surveillance des tribus et la préparation d'une organisation chérifienne. Nos troupes accomplissent en même temps des travaux d'intérêt général : création de la base de Mehedia, des lignes télégraphiques de Bou-Snika à Rabat, de Rabat à Mehedia, de Rabat à Si-Allal-Bahraoui, tentatives de navigation du Sebou.

Le général Moinier, au cours de ses opérations, avait pu constater dans quelle lamentable anarchie avait été laissé le Maroc, ce, en dépit de l'accord 1909 qui avait reconnu l'intérêt spécial que nous avions à y mettre de l'ordre.

C'est à des abus criants, à des exactions éhontées qu'il faut faire remonter les causes de la révolte des tribus. S'il y a au Maroc un makhzen qui s'entoure des formules traditionnelles lui donnant un faux air de gouvernement suranné, il n'y a plus aucune administration dans le sens que nous attachons à ce mot. On ne s'y préoccupe nullement des besoins des contribuables pour y satisfaire dans la limite des ressources, on se borne à les exploiter et à leur extorquer les plus fortes sommes possibles, sous les prétextes les plus divers. Tout fonctionnaire, ayant généralement payé sa charge et certain d'avoir bientôt à la céder à un plus fort enchérisseur, a pour principal souci de rentrer, et au delà, dans ses déboursés et ne laisse arriver aux caisses du sultan qu'une minime fraction de ses profits.

Quelle plus dure critique concevoir de notre abstention de trente mois ? Le général avait également constaté combien peu nous avions su prendre d'ascendant sur l'esprit du sultan, combien Moulay-Hafid restait rebelle à nos conseils, insouciant à l'égard des fonctionnaires choisis par lui. La révocation (26 mai) du grand vizir Glaoui avait produit bonne impression. Mais le général

Moinier estimait que l'anarchie continuerait tant que la France ne prendrait pas en mains un contrôle effectif de l'administration marocaine.

Sans égard à ces conclusions, le gouvernement français, pendant ces deux mois de campagne, avait poussé jusqu'à l'excès le soin de répudier tout projet contraire à l'acte d'Algésiras et n'avait pas un instant cessé de rappeler au général en chef le caractère provisoire de la tâche qui lui était confiée. Le 3 juin, il avait été spécifié qu'on n'enverrait pas de nouveaux renforts en Chaouïa et qu'on ne ferait rien par la route de Taza. Le général Moinier avait été invité à assurer l'ordre au moyen des troupes chérifiennes portées à 5.000 hommes. Son premier soin devait être de préparer son retour qui commencerait dès la formation des nouvelles recrues marocaines (8 juin). Le 20 juin, ordre lui était donné de commencer son mouvement de retraite. C'était au lendemain de l'opération de Meknès et il s'en fallut de peu, semble-t-il, que le gouvernement, qui l'avait autorisée pourtant, ne la blamât. Le 27 juin, nouveau télégramme relatif à la ligne de communication Rabat-Meknès-Fez. Le 29, ordre de replier de Ras-el-Ma sur Meknès le gros de l'arrière-garde qui doit veiller, — de loin — à la sécurité de Fez. Le 2 juillet, départ de Meknès. Le 9, arrivée à Rabat. Mais, à ce moment, on savait, depuis huit jours, que les précautions restrictives du Gouvernement n'avaient pas suffi à contenir l'Allemagne. Depuis le 1er juillet, le *Panther* était à Agadir.

II

L'ATTITUDE DE L'ALLEMAGNE

L'expédition de Fez, indispensable du point de vue franco-marocain et conséquence des erreurs de deux ans, posait sous une forme nouvelle la question des relations franco-allemandes.

De ce fait, le gouvernement français, après avoir négligé d'exercer les droits qu'il tenait indiscutablement de l'accord du 8 février 1909, était obligé de revendiquer ceux que cet accord ne lui assurait pas explicitement. Le gouvernement impérial n'eût pas formulé d'objections à un large emprunt marocain garanti par l'État français et comportant, par la force des choses, l'extension pratique de notre contrôle sur les administrations chérifiennes. Le gouvernement impérial n'eût pas pu en formuler davantage contre le renforcement de notre mission militaire et la création, par ses soins, d'une armée marocaine assez nombreuse et assez disciplinée pour maintenir l'ordre. En était-il de même à l'égard de notre marche sur Fez, corollaire logique, mais extrême de notre intérêt spécial, alors surtout que, par notre négligence à recueillir les fruits immédiats de l'accord de 1909, nous avions reculé jusqu'à l'invraisemblance les bornes de l'insouciance ? De toute évidence, l'attitude de l'Allemagne, en présence de l'obscurité des textes, se déterminerait non par ses engagements, mais par ses intérêts et par ses sentiments.

Ce n'était pas là une garantie pour la France. Car, au mois d'avril 1911, les bonnes dispositions de l'Allemagne étaient plus que problématiques. Elle avait perdu toute foi dans la formule de 1909. Après les vastes espoirs de réalisation qu'elle avait conçus d'abord, elle avait constaté, sur tous les terrains, l'impossibilité d'aboutir. Le monopole à deux, envisagé au début, était devenu une faillite à deux. Mines, travaux publics, chemins de fer, tout avait avorté. M. Renschhausen avait été remboursé et les travaux de Larache payés. Mais, de résultat d'ensemble et d'avenir, nulle trace. Le cadre majestueux de la collaboration franco-allemande au Maroc restait un cadre vide. Au Congo, insuccès pareil et, depuis peu de jours, officiel. Le consortium N'Goko Sangha, minutieusement préparé par les deux gouvernements de 1909 à 1910, péniblement mis sur pied après vingt mois d'efforts, avait été répudié par le cabinet Monis. Le projet de chemin de fer Congo-Cameroun, improvisé en manière de compensation, allait, quelques jours plus tard, connaître la même fortune. De quelque côté que les regards se portassent, le néant s'offrait à eux.

Le gouvernement allemand ne serait-il pas, dans ces conditions, conduit à envisager d'autres solutions ? Il avait consenti à la France dans l'empire chérifien un désistement politique dont il attendait des contre-parties économiques. Ces contre-parties n'étant point venues, ne regretterait-il pas son désistement et ce dans la mesure même où la France semblerait disposée à en tirer des conclusions élargies ? Dès le principe, les pangermanistes avaient dénoncé comme une duperie l'accord de 1909. Ils souhaitaient pour l'Allemagne un profit plus tangible et, comme en 1904, ils s'écriaient : « Il

nous faut un morceau du Maroc ». Combien plus le réclameraient-ils en voyant, d'une part, l'inexistence des bénéfices d'affaires qu'on leur avait promis, d'autre part, les troupes françaises à Fez ! Était-ce là le marché avantageux annoncé deux ans plus tôt par le prince de Bülow et le baron de Schoen ? De bénéfices économiques, point ; la France en revanche, maîtresse de la capitale chérifienne : belle matière à protestations nationalistes. Et certes, le gouvernement impérial, malgré un changement de personnes, ne s'appropriait pas ces protestations et, si les choses fussent au Maroc demeurées en l'état, le retard des réalisations économiques n'eût peut-être pas suffi à déterminer de sa part un changement de politique. Mais qu'une occasion survînt, qui servît de prétexte à ce changement : qui pouvait garantir qu'il ne se produirait pas ? Or cette occasion, la marche des Français sur Fez allait la fournir au gouvernement allemand : non point qu'il doutât que le ministère Monis ne s'y fût résolu qu'à regret, ni qu'il attribuât à la France l'arrière-pensée de déchirer l'acte d'Algésiras. Il se bornait seulement, mécontent du contrat antérieur, à voir dans l'initiative française un motif plausible de l'amender. En invoquant l'émotion de l'opinion allemande, émotion qu'il était facile d'entretenir, il se réservait de sortir du jeu, de « poser sa flûte sur la table » et, reprenant sa liberté, de réclamer un nouveau débat. En un mot, l'expédition de Fez venait au moment précis où le gouvernement impérial pouvait être le plus tenté de s'en servir contre la France.

Le gouvernement français en eut conscience et, après avoir mis tout son soin à restreindre la portée, la durée,

l'extension de son intervention, il n'en apporta pas moins à communiquer au gouvernement allemand les plus petits détails de ses projets. On a vu quelle extrême prudence avait caractérisé les instructions données au général Moinier. On a vu combien de télégrammes ministériels lui avaient, dès son arrivée à Fez, prescrit d'abord de préparer, ensuite de hâter son retour. Rien de tout cela n'avait été ignoré du gouvernement allemand. Dès le début de mars, l'ambassadeur de France à Berlin avait été chargé d'informer la chancellerie impériale des modestes et tardives mesures prises pour châtier les Zaers et d'ajouter qu'en aucun cas le rayon de nos postes ne serait étendu. Le 5 avril, M. Jules Cambon recevait mission de communiquer à M. Kiderlen les mauvaises nouvelles reçues du Maroc[1]. Le gouvernement français, déclarait notre ambassadeur, avait considéré qu'il était obligé de prendre des précautions pour le cas où, l'investissement de Fez devenant complet, il faudrait aviser à la sécurité des Européens. Peut-être aussi serions-nous obligés, pour châtier les Zaers contre qui le sultan ne faisait rien et ne pouvait rien faire, d'occuper Rabat, centre de ravitaillement de cette tribu belliqueuse. Le 17 avril, c'est à M. Zimmermann, sous-secrétaire d'État, que M. Jules Cambon allait communiquer le bulletin de santé qui devenait ainsi pour le gouvernement impérial une habitude hebdomadaire :

1. Le 7 avril, dans un discours prononcé au Sénat, M. Cruppi s'exprima ainsi : « Nous devons entretenir avec l'Allemagne les bons rapports qui conviennent à deux grandes nations voisines. Nous avons sur certains points des intérêts communs à défendre. Nous nous appliquerons à le faire dans un esprit de complète bonne volonté. Et si nos intérêts se trouvaient quelque part en opposition avec les siens, nous soutiendrions nos droits avec la fermeté loyale et avec l'esprit de justice qui nous semblent le meilleur moyen d'éviter de dangereux malentendus. »

il s'agissait de l'envoi à Casablanca de quatre nouveaux bataillons. Le 19, c'est-à-dire le surlendemain, le gouvernement allemand apprenait de nous la formation d'une mahalla chérifienne en Chaouïa, comme aussi la formation éventuelle d'une colonne légère française, qui, en cas de besoin, pourrait marcher sur Fez. Le gouvernement de la République se déclarait désireux d'échanger à ce sujet ses vues avec le gouvernement impérial. On continua de même, jusqu'à la fin d'avril puis en mai, puis en juin. M. de Kiderlen et M. Zimmermann connurent avec la même précision les mouvements de nos troupes. Nous ne déplacions pas un bataillon, sans dire pourquoi et nous ne manquions pas d'ajouter que nul esprit de conquête ne nous animait, que nous demeurions fidèles à l'acte d'Algésiras, attachés à l'accord de 1909. Peut-être même le disions-nous un peu trop : car, avec un interlocuteur aussi plein de surprises que celui que nous avions en face de nous, on s'affaiblit par l'excès de précaution et plus on multiplie les assurances, moins on rencontre de créance.

Dès le début de ces communications, les représentants du gouvernement allemand adoptèrent vis-à-vis de nous une attitude très courtoise, nuancée seulement de réserve et de scepticisme. Chaque fois que M. Jules Cambon annonçait un envoi de renforts, acte lui en était donné, avec parfois, l'expression d'une crainte que motivaient, disait-on, les difficultés de la situation marocaine et l'état de l'opinion allemande. Le 5 avril, M. Cambon informe-t-il M. de Kiderlen que nous serons peut-être forcés, pour agir sur les Zaers, d'occuper Rabat où ils se ravitaillent ? On lui répond avec un sérieux affecté qu'on espère que cette nécessité nous sera épar-

gnée. Quand il s'agit de la marche sur Fez, on ne proteste pas, mais on affiche de croissantes appréhensions. Certes, assure-t-on, s'il était avéré que les colonies européennes fussent en danger de mort, le gouvernement impérial ne prendrait pas la responsabilité de s'opposer à ce que la France les secourût[1]. Mais les renseignements reçus du consul allemand sont moins alarmants que ceux du consul de France. Si donc la marche sur Fez devenait indispensable, les deux gouvernements échangeraient leurs vues. Le 19 avril, M. Chebeko, chargé d'affaires de Russie à Berlin, vient, au nom de son gouvernement, allié loyal en cette circonstance comme toujours, informer M. de Kiderlen que le gouvernement russe approuve pleinement l'attitude de la France. M. de Kiderlen, irrité de nos procédés dans les affaires du Congo, réplique que cette assurance est superflue et qu'il ne suspecte nullement nos intentions. Toutefois, causant quelques heures plus tard avec M. Jules Cambon, il lui dit :

— Au fond, la difficulté pour vous, c'est qu'une fois à Fez, vous aurez bien du mal à en sortir. Et alors, que deviendront la souveraineté et l'indépendance du sultan ? Que deviendra l'acte d'Algésiras ?

Simple allusion glissée en passant qui, déjà, appelle comme réplique, une offre, au moins éventuelle, de négociation, mais que M. Cambon se garde de relever.

Le 25 avril, dans une conversation avec le chancelier, l'ambassadeur de France se plaint de la presse

1. A la commission du Sénat, M. de Selves a résumé ainsi le langage du chancelier : « Je ne vous dis pas non, parce que je ne veux pas prendre de responsabilités. Mais je ne vous encourage pas ». (Séance du 23 décembre 1911).

allemande. M. de Bethmann-Hollweg répond de façon évasive.

— L'accord de 1909 doit être compris, et appliqué dans l'esprit de l'acte d'Algésiras dont il est l'application. C'est donc l'acte d'Algésiras qu'il faut maintenir et auquel il ne faut pas porter atteinte[1].

Le 13 mai, M. Cambon renseigne la chancellerie sur le développement, dans le cadre arrêté dès le début, des opérations militaires. Même réponse polie, mêmes inquiétudes aussi au sujet de la possibilité où nous serons de rester fidèles à notre programme d'évacuation rapide.

— Et si vous êtes forcés de rester à Fez, ce sera une situation compliquée. Car tout l'acte d'Algésiras sera remis en question, chacun reprenant sa liberté.

M. Jules Cambon écarte énergiquement cette fâcheuse hypothèse. Mais, à l'entretien suivant, il la retrouve sur le tapis, comme si le secret désir de l'Allemagne était qu'elle se réalisât. Le 10 juin, quand M. Jules Cambon fait connaître à la Wilhelmstrasse la circulaire où M. Cruppi rappelle aux puissances que tout s'est passé comme nous l'avions dit, que tout se passera comme nous l'avons promis, que nous avons déjà réduit nos postes de la Moulouya, que nous regagnerons la côte à bref délai, dès que la pacification sera achevée et l'armée chérifienne organisée, M. Zimmermann, sous-secrétaire d'État, rend hommage à la loyauté de nos intentions. M. de Bethmann-Hollweg la reconnaît aussi. Cependant, il ajoute que « toutes ces affaires marocaines le préoccupent fort, à cause de l'esprit public, à cause des journaux ». Le 12 juin, aux courses de Grunewald,

1. Commission du Sénat, 23 décembre 1911, M. de Selves.

M. Jules Cambon, invité dans la loge impériale, reçoit les félicitations du kronprinz :

— Eh bien ! mon cher ambassadeur, vous voilà à Fez. Je vous en fais bien mon compliment. C'est un joli morceau que le Maroc. On n'en parlera plus maintenant. Vous nous ferez notre part et tout sera réglé.

Bien que le prince impérial soit notoirement tenu à l'écart des affaires, ce propos émeut l'ambassadeur de France, qui se souvient d'un mot jeté dans une conversation antérieure par M. de Kiderlen à propos de Mogador. Il proteste donc avec force en répétant une fois de plus que la France ne songe aucunement à rester à Fez ni à sortir des limites de l'acte d'Algésiras. Il demeure sur ce terrain dans les conversations suivantes. C'est au cours de l'une d'entre elles que le chancelier lui dit :

— Allez donc à Kissingen ; vous y verrez Kiderlen.

Bref, du premier au dernier jour, le gouvernement impérial est demeuré courtois, mais fermé, indiquant à demi-mots son désir d'une révision de l'acte d'Algésiras, cherchant à obtenir de nous, par des coups de sonde et des invites, l'offre de cette revision. Il n'a jamais « approuvé » l'expédition de Fez. Il n'a jamais « protesté » contre cette expédition. Il a marqué seulement qu'elle devait, à ses yeux, poser des questions nouvelles, questions que l'ambassadeur de France, maintenant ses affirmations initiales, se refusait, par son silence, à aborder et à discuter. Car il craignait par-dessus tout de voir se dresser devant lui une demande allemande de partage marocain, que certains indices rendaient vraisemblable. Situation préoccupante, plus préoccupante encore, si, aux déclarations du gouvernement impérial, on comparait celles des journaux allemands.

Depuis 1909, la presse d'outre-Rhin ne s'était guère occupée du Maroc que par intermittence et sans aucune passion. Ce n'est qu'au début d'avril 1911, que la question reprit pour elle de l'intérêt. Dès le 5 avril, la *Gazette de la Croix* se détachait en éclaireur :

La France doit compter avec nos droits, que nous n'abandonnerons pas à moins qu'elle ne s'entende amicalement avec nous pour régler *à nouveau* d'une manière pratique à tous points de vue les difficultés soulevées par la question du Maroc.

La *Taegliche Rundschau* conseillait dans le même sens au gouvernement impérial de profiter de la crise de Fez pour « réparer certaines omissions et certaines fautes ». Les paroles conciliantes de M. Cruppi étaient accueillies avec quelque réserve et la *Gazette du Rhin et de Westphalie* écrivait carrément :

Maintenant la question marocaine est rouverte. Montrons-nous fermes. Si l'on doit renoncer à maintenir la souveraineté du sultan, nous devons réclamer notre part. Notre ministre des Affaires étrangères l'a déjà définie en 1903. Il a déclaré que l'Allemagne avait besoin de stations de charbon à Rabat, Casablanca et Mogador. On peut admettre que le ministère a demandé en même temps l'hinterland de ces trois ports. C'est le moins que nous puissions réclamer.

Dès ce moment, en un mot, les pangermanistes disaient tout haut ce que peut-être le gouvernement pensait tout bas : « L'acte d'Algésiras est mort ; il faut un règlement nouveau. »

Cette campagne se développa, dès que les troupes françaises furent arrivées à Fez et, comme le gouvernement français persistait à ne pas juger que le succès d'une opération provisoire justifiât l'ouverture d'une négociation générale, on lui fit sentir qu'on se réservait

de discuter ses motifs, son but et ses actes. D'abord, on mit en doute que l'expédition de Fez fût réellement nécessaire. « Les nouvelles de source française, écrit la *Post*, sont tendancieuses et exagérées. L'acte d'Algésiras est violé. Cela ne peut pas durer. » La *Gazette de Cologne*, plus mesurée, concède que la situation à Fez est « un peu anormale ». Toutefois, elle ajoute que les rapports de source allemande atténuent le pessimisme des journaux français et espagnols. Dans le même sens, le 6 mai, la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, écrit :

D'après les nouvelles officielles de Fez, remontant au 1er mai, tous les Allemands sont sains et saufs. On ne saurait parler de famine dans la ville.

Et elle signale la contradiction qui existe entre cette nouvelle et celle communiquée par M. Cruppi, d'après M. Gaillard. La *Gazette de Cologne* ajoute que les autorités françaises censurent toutes les dépêches rassurantes. Aux yeux de la *Taegliche Rundschau*, toute assimilation est impossible entre la marche sur Fez et l'expédition allemande de Chine de 1897. M. de Kiderlen avait dit : « Les rapports de notre consul sont moins pessimistes que ceux du consul de France. » La presse, plus brutale, imprime : « Les Européens de Fez n'ont jamais été en péril. »

Alors, la protestation se développe : les Français sont allés à Fez en invoquant de mauvaises raisons; donc, ils y resteront tout en affirmant qu'ils en veulent partir et l'Allemagne sera deux fois dupe. La *Gazette nationale* écrit :

La France, cela ne fait aucun doute, songe à s'établir d'une façon durable au Maroc. On doit savoir à Paris quelle est l'attitude du gouvernement allemand en présence de cette éventualité.

La *Deutsche Tageszeitung* insiste. Même note dans la *Gazette de la Croix.* La *Gazette de Voss* partage cette opinion.

Troisième acte : après le scepticisme et la protestation, les exigences. Et quelles exigences? Le partage du Maroc, objet de toutes les craintes de M. Jules Cambon. Cela commence dans les journaux secondaires, par exemple les *Nouvelles de Mecklembourg.*

Laissons les Français reprendre haleine. Dans quelque temps, on entendra à Berlin un bref son de cloche. Ce sera la onzième heure et on pourra encore s'arranger de manière que l'Allemagne obtienne dans le sud du Maroc la part qui lui revient. Si on ne le peut, Mars alors sera l'arbitre.

Puis l'idée se développe un peu partout. La *Post* dit :

C'est le partage en sphères d'intérêts qu'il nous faut. Seul, le Maroc, ce pays non tropical où des centaines de mille d'Allemands pourraient vivre à l'aise, ce pays si riche, nous convient. On n'en trouve pas des douzaines comme cela sur la terre. Pourquoi ne serait-il pas, à nous, notre Algérie ?

Le *Berliner Tageblatt* fait chorus. Il veut que l'Allemagne réclame un port marocain. Et lequel ? Agadir. La *Gazette de l'Allemagne du Nord* ne va pas aussi loin. Mais son langage plein de réticences fait prévoir, sinon des difficultés immédiates, du moins des difficultés ultérieures. Elle rend hommage, certes, à la légitimité du but que vise la France :

On ne saurait s'étonner, dit-elle, que la France songe à employer tous les moyens qui lui paraissent propres à sauver la vie de ses officiers. C'est à elle, évidemment, que revient le soin de considérer quels sont les moyens dont il convient d'user, puisque c'est elle qui supporte les conséquences des mesures à prendre pour assurer la sécurité de ses nationaux.

Mais, cela dit du principe, elle envisage les circonstances. Elle semble craindre que le gouvernement français ne soit entraîné par les événements au delà de son programme.

Si le gouvernement français dépassait son programme, il cesserait d'être en accord avec l'acte d'Algésiras, dont un des éléments essentiels est l'existence d'un souverain du Maroc indépendant.

Donc, si notre intervention avait, non point pour but voulu, mais pour conséquence inattendue de porter atteinte à l'indépendance du sultan, toutes les puissances signataires de l'acte d'Algésiras reprendraient leur liberté d'action. Accentuons l'idée : si la France, même malgré elle, mettait la main sur le Maroc, ce serait une occasion, pour tous les appétits, de réclamer leur part du gâteau. Le lendemain, un journal autrichien, la *Wiener Allgemeine Zeitung*, commente cette note et la précise dans un sens comminatoire. Le terrain est ainsi tout préparé pour lancer de ces fausses nouvelles qui sont quelquefois des coups de sonde. Le 9 mai, circule en bourse le bruit que l'Allemagne va envoyer trois croiseurs dans les eaux marocaines. La *Gazette de l'Allemagne du Nord* le dément aussitôt et M. de Kiderlen traite de « criminelle » une telle allégation. Mais les pangermanistes gardent bon espoir. On n'envoie pas de bateau, c'est entendu. Mais l'idée est dans l'air : on y pourra revenir.

A ce moment, d'ailleurs, les initiatives espagnoles viennent confirmer la défiance éveillée à Berlin contre la France. Soucieux de n'être pas distancés par nous, les Espagnols, depuis le début d'avril, nous harcelaient

de demandes écrites et verbales, tendant à leur permettre l'occupation immédiate de la zone que leur réservait le traité secret du 4 octobre 1904. Très fermement, M. Cruppi avait écarté ces demandes que rien ne justifiait, puisque nous ne songions nullement à occuper nous-mêmes notre zone. Le 28 avril, l'ambassadeur d'Espagne, M. Perez Caballero, remettait à M. Cruppi une note qui précisait les revendications de son pays avec une grande netteté. Après avoir exprimé ses craintes sur les conséquences du projet français de répondre à l'appel du sultan, cette note ajoutait :

Pour faire face à des inconvénients aussi sérieux, le gouvernement de Sa Majesté ne voit que les moyens suivants :

1° Déclarer que la deuxième des éventualités prévues dans l'article 3 de l'accord de 1904 est arrivée (impuissance persistante pour affirmer la sécurité et l'ordre public) et dont la preuve la plus éloquente se trouve dans la situation traversée par S. M. chérifienne.

L'Espagne se trouve donc libre d'exercer son action dans sa zone sans que la France ait encore le droit de s'y immiscer pacifiquement ni militairement, ni d'utiliser ses ressources pour des opérations financières, ni de soulever des obstacles à nos décisions en utilisant l'organisation administrative du makhzen.

Il va sans dire que cette action sera toujours exercée au profit du sultan et de l'intégrité de l'empire.

2° Intervention militaire espagnole sur les points où les circonstances l'exigeront, sans qu'il soit dans nos intentions de provoquer des incidents, ni de précipiter les événements.

L'Espagne nous demandait en un mot d'admettre comme réalisée la situation visée par l'article 3 du traité de 1904 ainsi conçue :

III. — Dans le cas où l'état politique du Maroc et le gouvernement chérifien ne pourraient plus subsister, ou si, par la faiblesse de ce gouvernement et par son impuissance persistante à amener

la sécurité et l'ordre publics, ou pour toute autre cause à constater d'un commun accord, le maintien du *statu quo* devenait impossible, l'Espagne pourrait exercer librement son action dans la région limitée à l'article précédent et qui constitue dès à présent sa sphère d'influence.

M. Cruppi s'y refusa formellement, verbalement d'abord, ensuite par écrit. Il exposa que l'aide prêtée au sultan par la France n'équivalait en rien à la disparition de sa souveraineté, souveraineté garantie par l'acte d'Algésiras (art. 3) dans des termes qui précisent que pour son exercice même, elle a besoin d'une « aide », souveraineté d'un genre spécial qui, ce même acte le démontre par son texte, n'a rien de commun avec celle d'un état européen. M. Cruppi conclut donc que la situation prévue par l'article 3 du traité de 1904 n'existait pas et opposa, avec l'approbation de l'Angleterre, un refus très net à la demande de l'Espagne. Il se montrait, par contre, disposé à activer la politique d'association franco-espagnole, notamment en matière de chemins de fer.

L'Espagne s'inclina. Car, dans les négociations qui s'engagèrent alors à Madrid entre M. Garcia Prieto, M. Geoffray et sir Maurice de Bunsen, il ne fut question, sur la base de l'article 1, et non 3, du traité de 1904, que de collaboration financière, d'accords relatifs aux chemins de fer et de police des ports, toujours, par conséquent en fonction de la souveraineté du sultan, et jamais, à aucun moment, d'une occupation militaire, soit à Larache, soit à El-Kçar. D'ailleurs, en mai, le gouvernement espagnol répétait encore qu'il n'envisageait aucune action de ce genre.

Toutefois, au cours de ces pourparlers, l'Espagne,

par un détour, fit revivre, atténuée, sa demande initiale en exprimant le vœu que la France considérât comme ouverte dès 1911 la seconde phase que l'article 2 du traité de 1904 faisait commencer seulement en 1919, phase pendant laquelle la France ne pourrait agir dans la zone espagnole que d'accord avec l'Espagne. M. Cruppi refusa également, persistant à vouloir rester sur le terrain strict de l'acte de 1904. C'est alors que, n'ayant pu obtenir le consentement du gouvernement français, le gouvernement espagnol résolut de s'en passer. A la fin de mai, les mouvements de la flotte espagnole faisaient prévoir une action que démentait d'ailleurs le gouvernement royal. M. Cruppi chargea aussitôt l'ambassadeur de France à Madrid de protester par avance contre toute action militaire espagnole. Cette protestation disait notamment :

Les troubles de la région de Fez, n'ayant menacé ni Tétouan, ni Larache, une intervention militaire espagnole qui se produirait, ainsi que le prouve le langage de Mokri, contre le gré du makhzen, ne manquerait pas d'être considérée comme une atteinte à la souveraineté du sultan et serait de nature à le discréditer aux yeux des populations marocaines.

Pour éviter toute équivoque, M. Cruppi ajoutait :

Rappelez sous la forme la plus amicale au gouvernement royal qu'en dehors des territoires de la police mixte de Ceuta, *aucune action militaire espagnole ne pourrait obtenir notre assentiment* et attirez toute l'attention du ministre d'État sur la responsabilité que l'Espagne assumerait, tant à l'égard des puissances que du makhzen, si elle procédait à une occupation militaire même temporaire qui serait contraire à l'acte d'Algésiras.

L'ambassadeur de France s'acquitta aussitôt de cette mission et en rendit compte. Quelques heures plus tard,

un détachement espagnol débarquait à Larache, M. Cruppi n'en étant informé que le jour même où cela se passait. Comme son attitude antérieure lui en donnait le droit, il chargea aussitôt M. Geoffray de formuler une protestation très nette. Il lui adressa à cet effet les instructions suivantes :

Veuillez rappeler au ministre d'État, amicalement, mais de la façon la plus nette, que les mesures prises par le gouvernement royal — *mesures qui n'ont fait l'objet d'aucun accord préalable entre la France et l'Espagne*, — et qui nous ont été notifiées après leur réalisation ou en cours d'exécution, *ne sauraient avoir notre assentiment.*

En prenant ces mesures, l'Espagne assume des responsabilités qu'il lui appartiendra de définir et de préciser.

Le Conseil des ministres espagnol ayant, le lendemain, publié un communiqué où l'on ne trouvait pas trace de la protestation française, M. Cruppi télégraphia à M. Geoffray en le chargeant de remettre par écrit au ministre d'État, le texte de cette protestation formulée verbalement l'avant-veille. Il lui confirma en même temps l'ordre d'interrompre les négociations commencées deux mois plus tôt au sujet de la collaboration franco-espagnole en matière de chemins de fer. Il est donc permis d'affirmer que la protestation nécessaire avait été formulée dans les termes les plus catégoriques avant et après l'initiative espagnole et qu'aucun concert, à aucun degré, sous aucune forme, n'existait entre les deux gouvernements.

Par malheur, le public, ni en France ni en Allemagne, ne sut rien de cette protestation. Si l'on songe que, jusqu'au 9 juin, l'Espagne avait nié avoir aucun projet de débarquement ; si l'on songe que, le 20 juin, le chargé

d'affaires d'Angleterre à Madrid obtenait de M. Garcia Prieto la promesse de soumettre à M. Canalejas un projet de déclaration annonçant la prompte évacuation d'El-Kçar; si l'on songe surtout que, dès la fin de mai, MM. Paul et Jules Cambon avaient préconisé avec une extrême insistance une politique d'adhésion aux demandes espagnoles, on s'explique que M. Cruppi n'ait pas osé rendre publique la protestation que, très sagement, il avait formulée à Madrid. Il n'en reste pas moins que le silence gardé par lui au Sénat le 14 juin, à la Chambre le 16, au sujet de cette protestation, aggrava les soupçons de l'Allemagne. Au lieu que la politique française apparût nettement opposée à la politique espagnole, une équivoque pesait sur l'une et l'autre, équivoque que le *Lokal Anzeiger* exploitait sans tarder en écrivant :

> Au fond du cœur, on n'est pas mécontent à Paris de l'initiative espagnole. Ce sera une occasion de marcher sur Taza.

Devant ces attaques, chaque jour plus directes, la presse française soutenait de son mieux le Gouvernement. Elle répétait avec insistance que la présence momentanée de nos troupes à Fez, à la prière instante et répétée du sultan, laissait subsister l'acte d'Algésiras. Elle rappelait que nous tenions de l'accord de 1909, implicitement sinon explicitement, le droit, dans un cas aussi grave, de coopérer à la consolidation de l'ordre. Elle rappelait qu'en 1909, l'Allemagne avait promis à la France sa bonne volonté politique et qu'elle avait, pour la première fois, une occasion de faire honneur à sa promesse. Elle montrait qu'une opération accidentelle et momentanée comme celle de Fez ne justifiait

pas l'ouverture d'une négociation nouvelle. Elle invoquait à ce sujet l'opinion russe et l'opinion anglaise. Elle insistait surtout sur le fait qu'il n'y avait pas, qu'il ne pouvait pas y avoir en tout cela matière à compensation. Le 26 avril et le 31 mai, le *Temps* écrivait :

On nous parle de compensations. Compensations pourquoi, puisque nous ne demandons rien ?

Plus d'une fois déjà, les journaux et même les diplomates allemands ont signalé que le Cameroun allemand manque de débouchés fluviaux. Quoi de plus tentant, s'agissant du Maroc, c'est-à-dire de la France et de l'Espagne, que de chercher ces débouchés dans le Gabon français et la Guinée espagnole ? Les insinuations dans ce sens ne nous ont pas échappé.

Pour notre part, nous estimons qu'on ne saurait sans péril laisser prendre corps à ces projets encore vagues.

Malheureusement, l'Allemagne trouvait en France même les alliés qu'elle y a constamment rencontrés et qui, par esprit de parti, allaient plus loin encore que la presse allemande dans la voie des injustes attaques contre le cabinet. M. Jaurès écrivait le 24 avril :

Maintenant que les menteurs et machinateurs coloniaux ont réussi leur opération, maintenant qu'ils ont obtenu de la faiblesse du Gouvernement cette expédition sur Fez, qui va nous engager à fond, ils laissent passer un peu de la vérité si audacieusement supprimée depuis quelques jours. Comme on ne pouvait pas soutenir indéfiniment l'énorme mensonge, et comme, d'ailleurs, on n'en avait plus besoin, on a daigné apprendre à la France, hier matin, que Fez n'était pas sérieusement menacé, et que la mahalla Brémond se ravitaillait sans peine. Qu'importe maintenant d'avouer la manœuvre ! Les ordres télégraphiques sont partis. Les généraux et les financiers sont en liesse.

Ah ! la bande marocaine et son délégué, M. Regnault, peuvent se vanter d'avoir affaire à des gouvernements débiles et aveugles, à un pays sans clairvoyance et sans ressort. Leurs intrigues les plus grossières réussissent ; leurs desseins les plus criminels se

développent sans obstacle ; et la politique la plus imprévoyante et la plus basse est devenue par eux la politique de la France.

Le ministère qui s'est laissé prendre dans le plus terrible engrenage verra ce qu'il en coûte d'être la dupe de tous ces trafiquants.

Le 26 avril :

Fez n'est pas serré de près, et en tout cas, aucun danger ne menace les Européens. Et à qui ferait-on croire que M. Boisset aurait pu approvisionner de munitions, à 110 kilomètres de distance, la mahalla Brémond si les tribus étaient réellement soulevées sur ce vaste espace ?

Tout cela n'est qu'un jeu.

Le 27 :

Il apparaît bien que la France a été odieusement mystifiée par ceux qui ont machiné l'expédition marocaine.

Ils disaient que Fez allait succomber ; que la ville ne pouvait plus se ravitailler. On apprend maintenant que la ville peut tenir longtemps ; et les courriers venus du Maroc établissent que les vivres n'ont même pas haussé, que le blé se vend, comme l'année précédente, 3 francs les 50 kilos, que la viande se vend 0 fr. 70 le kilo. Jamais les communications de Fez à Tanger n'ont été interceptées.

Ils avaient dit que le commandant Brémond était à bout de munitions. On avoue maintenant qu'il y a plus de 250.000 cartouches ; et il semble certain qu'il est approvisionné pour plusieurs semaines.

Ils avaient dit que le sultan Moulay-Hafid avait sollicité une expédition française. Qu'on produise un seul document qui l'établisse. Le sultan avait seulement écrit aux tribus des Doukhalas. des Beni-Meskin et des Chaouïa, pour leur demander d'envoyer des forces à Fez ; et il en a averti le général français qui commande dans la région de la Chaouïa.

Tout a été truqué, faussé, grossi pour persuader à l'opinion qu'une grande opération au Maroc était indispensable. Une autre politique était possible. Une autre politique est possible encore.

Ces documents, dont M. Jaurès niait l'existence avec

une si sereine audace, on les connaît [1]. On sait aussi le parti que nos adversaires, en 1911 comme en 1906, ont tiré de sa campagne impie.

En résumé, au milieu de juin, la marche sur Fez aggravée par les déceptions que l'accord de 1909 avait infligées à l'Allemagne, par les initiatives injustifiées de l'Espagne et par les violences coupables des socialistes français, apparaissait à l'opinion allemande comme la mainmise de la France sur le Maroc et les journaux réclamaient âprement « la part de l'empire ». Le gouvernement français avait des raisons de craindre que les pouvoirs publics ne fussent d'accord avec les journaux. Son effort, pendant les derniers jours qui précédèrent la crise, allait tendre à conjurer l'exigence redoutée que tout, dès ce moment, permettait de prévoir.

III

VEILLE DE CRISE

Deux craintes dominaient le gouvernement français : la crainte que l'Allemagne ne réclamât la révision de l'acte d'Algésiras, la crainte qu'elle ne prétendît obtenir au Maroc des avantages territoriaux. Pour échapper à cette menace, un seul moyen : maintenir le gouvernement allemand sur ce terrain de l'accord de 1909 dont il semblait qu'il voulût s'évader ; poursuivre, ranimer, si possible, ces conversations économiques trop négli-

1. Voir ci-dessus, page 371.

gées depuis deux ans et qui, peut-être, permettraient de lui offrir une satisfaction. Dès le début d'avril, dans toutes ses dépêches à M. Jules Cambon, M. Cruppi y insiste : il est prêt à négocier économiquement sur tous les terrains, dans l'esprit le plus conciliant. Mais, plus ces offres se précisent, plus l'Allemagne s'y dérobe. En vain, nous nous déclarons prêts à causer : le silence nous accueille, comme en ces jours de 1905, où M. Delcassé, dans les semaines qui précédèrent sa retraite, s'épuisait à reprendre avec Berlin un insaisissable contact.

Le premier sujet qui s'offre est celui des chemins de fer marocains. On a vu combien inacceptables avaient été pour la France les exigences allemandes du 8 avril 1911 (participation à l'exploitation et au personnel de tous les chemins de fer marocains). On a vu aussi que, malgré cela, le gouvernement français n'avait pas voulu laisser tomber l'entretien. Rappelons les dates : le 17 et le 20 avril, M. Cruppi essaye de faciliter l'entente en restreignant le champ du débat et en ramenant la question, sans envisager l'avenir, aux deux lignes Casablanca-Settat et Oudjda-Taourirt. Le 25, M. Jules Cambon spécifie que l'entente est toujours possible. Le 8 mai, il offre encore de reprendre l'examen commencé. Le 10 juin, il renouvelle sa proposition à M. Zimmermann, le 11 au chancelier. Le 20, il la précise à M. de Kiderlen à Kissingen. A toutes ces instances, que répond l'Allemagne? Rien ou peu s'en faut : à la communication du 28, un simple donné acte ; à celle du 8 mai, l'annonce par M. de Kiderlen de son départ pour Kissingen ; à celle du 10 juin, l'affirmation que M. de Kiderlen se réserve la question ; à celle du 11,

« Allez voir Kiderlen » ; à celle enfin du 20, le silence et cette seule réplique :

— Il n'y a rien à faire. C'est un replâtrage impossible.

Un mur se dressait devant nous. Ce mutisme obstiné était voulu et réfléchi.

Pour le rompre, M. Cruppi tenta d'ajouter une conversation nouvelle aux conversations antérieures et il offrit à l'Allemagne, à la fin de mai, une satisfaction que celle-ci nous demandait depuis longtemps. Il s'agissait des relations douanières entre l'Allemagne et la France. Depuis la révision du tarif douanier français, les importateurs allemands se plaignaient avec insistance des méthodes de spécification étroite par lesquelles notre administration, pour répondre au régime de préférence appliqué par la douane allemande à certains produits non français, avait supprimé des facilités dont l'Allemagne bénéficiait antérieurement : c'est ainsi, par exemple, qu'on avait, pour les machines, assimilé les pièces détachées destinées à être montées en France à la machine toute montée. Ces réclamations, transmises à maintes reprises par le baron de Lancken, conseiller de l'ambassade d'Allemagne à Paris, à M. Delanney, directeur général des douanes, aboutissaient toutes à cette conclusion de la diplomatie allemande :

— Votre tarif est mal appliqué et inapplicable.

M. Delanney répondait, selon son devoir, que l'application d'un tarif douanier est une question de souveraineté et que la France ne pouvait pas plus modifier son tarif pour être agréable à l'Allemagne que l'Allemagne n'eût pu modifier le sien pour être agréable à la France. Le directeur général des douanes ajoutait qu'il était prêt à envisager chaque cas dans l'esprit le plus

conciliant. Il regrettait à ce propos, que l'Allemagne ne suivît pas l'exemple de l'Angleterre, qui, quand une difficulté se produit, en saisit à l'amiable l'administration française, avant que l'affaire ait pris un caractère contentieux, et facilite ainsi la solution. Du côté allemand, au contraire, il existe un service mi-officiel, mi-officieux qui s'applique à fortifier, par une minutieuse étude du tarif français, chaque réclamation contentieuse et exclut, de ce fait, toute possibilité de transaction.

M. de Lancken, peu impressionné, semble-t-il, par ces arguments techniques, se borna — on était à l'automne de 1910, — à répliquer que c'était politiquement fort regrettable et que, si l'on continuait, le gouvernement allemand, déjà débordé par les revendications des pangermanistes en faveur des frères Mannesmann, ne pourrait pas résister aux réclamations de ses importateurs contre les procédés de la douane française : ces incidents pèseraient ainsi sur les relations entre les deux pays et notamment sur la question marocaine. M. Delanney dut répondre que ces considérations dépassaient sa compétence et rendit compte au ministre des Finances. Les réclamations allemandes, toujours très nombreuses, furent donc, comme par le passé, transmises par les ministères des Affaires étrangères et du Commerce à celui des Finances. Chacune d'elles fut soumise à une enquête détaillée, mais aucune ne parut admissible.

C'est dans ces conditions que, quelques semaines plus tard, l'ambassadeur d'Allemagne demanda que deux délégués techniques français fussent envoyés à Berlin pour étudier les moyens d'améliorer l'application du tarif français. Le ministre des Finances répondit avec

raison qu'une telle demande était inacceptable. Si la France l'eût accueillie une fois, elle eût été obligée de l'accueillir toujours. Le précédent aurait été créé. L'application du tarif fût devenue totalement impossible. On demeurait donc au même point et, dans de nombreux rapports, M. Jules Cambon signalait la persistante vivacité de la mauvaise humeur allemande. C'est alors que M. Cruppi, désireux de donner à l'Allemagne, au lendemain de la marche sur Fez, le maximum de satisfactions économiques, pria le ministre des Finances de lui en faciliter les moyens. On avait repoussé et on ne pouvait pas ne pas repousser la demande allemande tendant à l'envoi à Berlin de deux délégués français. Mais ne pouvait-on trouver une autre formule? Au lieu d'un examen des seuls griefs allemands, ne pouvait-on concevoir un examen combiné des griefs allemands et des griefs français portant sur l'application et l'interprétation réciproque des tarifs, et non, bien entendu, sur leur quotité? Chaque gouvernement étudierait d'abord les griefs respectifs. Puis, une conférence se réunirait. En conséquence, le 24 mai, M. Cruppi chargeait M. Jules Cambon de remettre à M. de Kiderlen la note suivante :

Le gouvernement impérial a bien voulu manifester au gouvernement de la République le désir de voir procéder à un échange de vues au sujet des difficultés douanières pouvant exister entre les deux pays.

A la suite des conversations qui se sont engagées à ce sujet entre le secrétaire d'État à l'Office impérial des Affaires étrangères et l'ambassadeur de la République à Berlin, le gouvernement impérial a communiqué à M. Jules Cambon un certain nombre de desiderata formulés par le commerce et l'industrie allemands qui sont actuellement examinés par les départements ministériels français compétents.

De son côté, le gouvernement de la République a eu l'occasion

d'appeler l'attention du gouvernement impérial sur le préjudice causé à notre commerce par diverses mesures adoptées par l'administration douanière allemande.

Désireux de témoigner au gouvernement impérial son esprit de conciliation, le gouvernement de la République serait disposé à ce que des délégués techniques examinent à Berlin et à Paris les questions relatives à l'application et à l'interprétation des tarifs douaniers des deux pays, étant bien entendu qu'il ne saurait être question de réduire les droits inscrits à la loi douanière du 29 mars 1910.

Chacun des deux gouvernements produirait la liste des demandes de ses ressortissants. Ces demandes d'abord examinées par les administrations respectives, seraient discutées en conférences contradictoires par les délégués français et allemands, et l'administration des douanes ne manquerait pas d'utiliser les résultats de ces échanges de vues dans la rédaction de ses notes explicatives.

Le gouvernement de la République, convaincu que ces sentiments répondent à ceux du gouvernement impérial, serait heureux d'apprendre que la procédure qu'il suggère lui paraît susceptible d'aboutir à un règlement satisfaisant des questions envisagées.

Le gouvernement français consentait ainsi au gouvernement impérial un notable sacrifice. Dans un rapport du 13 mai, M. Jules Cambon avait insisté sur la nécessité de le lui accorder. On avait le droit de penser que nos interlocuteurs y répondraient avec empressement. Il n'en fut rien. La note française du 24 mai n'obtint aucune réponse. Ici encore s'accentuait, dans des conditions particulièrement significatives, la volonté de silence déjà constatée à propos des chemins de fer marocains.

Sur un tout autre terrain enfin, celui des chemins de fer turcs, la même volonté, au même moment, se manifestait non moins nette. On sait que, depuis les inutiles négociations de 1902 relatives au chemin de fer de Badgad, les éléments français avaient continué à participer à l'affaire dans une proportion de 30 % du capital,

sans exercer sur elle aucune action. Diplomatiquement, le gouvernement français se contentait d'affirmer que, si un accord nouveau intervenait, ce ne serait qu'un accord à quatre : France, Russie, Angleterre, Allemagne. Affirmation démentie, du reste, par l'accord russo-allemand de 1911-1912. Financièrement, le groupe français se bornait, à chaque émission, à en absorber 30 % sans pouvoir d'ailleurs en rien placer. Cette situation avait, au début de 1909, suggéré aux gouvernements anglais et français l'idée de formuler, au lieu de revendications négatives, un programme positif qui pût s'opposer au Badgad allemand, soit à titre de contre-partie, soit à titre de base de transaction. Tel avait été l'objet du projet de chemin de fer de la Méditerranée au Golfe Persique, plus connu sous le nom de Homs-Bagdad, alors établi par M. Paul Cambon et sir Edward Grey.

Au mois de mai 1910, les différents groupes français et anglais qui, à la suite de cette décision des gouvernements, avaient étudié séparément la question, décidèrent de fusionner : résultat intéressant en lui-même, plus intéressant encore par ses conséquences : car il était de nature à préparer pour l'avenir la réconciliation des deux établissements, Banque ottomane et Banque nationale, dont la rivalité à Constantinople pesait depuis longtemps sur la politique franco-anglaise. M. Pichon, sir Edward Grey et M. Paul Cambon s'étaient, comme de juste, montrés favorables à une tentative destinée à traduire en actes leur idée de 1909. Ils avaient approuvé, après avoir demandé et obtenu certaines modifications, le projet de chemin de fer Homs-Bagdad, adopté par le consortium qui comprenait la Société financière d'Orient en étroites relations avec la Banque ottomane, la Régie

Générale des chemins de fer, la maison Barry, de Londres, la maison Bardac, de Paris, elle-même en rapports à propos de cette affaire avec sir Ernest Cassel. Les deux gouvernements avaient également approuvé le plan de ce consortium de se servir du Homs-Bagdad comme d'un moyen de résoudre le problème du Bagdad allemand.

Le 6 juillet 1910, le projet d'accord avec l'Allemagne, suggéré par le consortium anglo-français, fut transmis au ministère des Affaires étrangères d'Allemagne. Il se résumait ainsi :

Le tracé allemand, à partir de Tell-Habech, se dirigerait vers le sud par Alep, Deir, Annah et Bagdad. Le tracé français passerait par Tripoli, Homs, Tadmore et rejoindrait le tracé allemand soit à Deir, soit à Annah.

Il y aurait donc au terminus un secteur commun, soit de Deir à Bagdad, soit de Annah à Bagdad. Pour ce dernier tronçon, construit par l'Allemagne, il faudrait envisager une exploitation internationalisée suivant une formule à préciser, de telle sorte que l'accord réalisé se manifestât aux yeux de tous et que, avec ce tronçon commun, on pût dire des deux côtés, chemin de fer allemand d'Alep à Bagdad, chemin de fer français d'Homs à Bagdad.

Soit des secteurs distincts d'exploitation, soit un conseil spécial avec présidence alternative seraient des solutions possibles pour l'exploitation solidaire de ce dernier tronçon Deir-Bagdad ou Annah-Bagdad.

Enfin, à partir de Deir ou d'Annah jusqu'à Alep et Homs, une convention de tarif mettrait d'accord la ligne allemande et la ligne française.

Les avantages de cette solution étaient : pour l'Allemagne, l'achèvement rapide du Bagdad, le paiement assuré de la garantie kilométrique jusqu'alors problématique, l'entrée dans l'affaire des irrigations de Mésopotamie étudiée par le syndicat anglo-français ; pour la

France, l'extension du réseau syrien et le développement de la navigation méditerranéenne ; pour la Turquie, enfin, une énorme réduction de la garantie kilométrique, la disparition des objections opposées jusqu'alors, en raison même du désaccord persistant sur la question du Bagdad, à l'augmentation des droits de douane. Quant aux considérations stratégiques, qui avaient inspiré le tracé allemand primitif, elles pouvaient recevoir satisfaction par la construction d'un embranchement sur Mossoul.

Cette négociation n'aboutit pas, par suite de l'opposition de M. Bompard, ambassadeur de France à Constantinople. Cette opposition eut pour effet d'empêcher le gouvernement français de participer, ainsi qu'il eût été nécessaire, aux pourparlers engagés par le syndicat franco-anglais, dont il avait approuvé le plan, avec M. de Gwinner, président de la Deutsche Bank, qui, à une proposition dont le caractère restait privé, se borna à opposer un refus. Toutefois, le projet de chemin de fer Homs-Bagdad, en révélant à M. de Gwinner une activité franco-anglaise à laquelle il n'était plus habitué, eut un résultat inattendu. Il le décida, en effet, à faire, quelques mois plus tard, à des concurrents, dont le réveil l'inquiétait, des offres toutes nouvelles. Au mois d'avril 1911, il proposait aux groupes français intéressés dans le Bagdad allemand une formule d'arrangement très différente de l'ancienne. Au lieu de participation, des zones ; chacun chez soi, le terrain de chacun étant défini de concert, les Allemands ayant leur réseau et les Français le leur. On négocia sur cette base à Paris et à Berlin jusqu'à la mi-mai et dès le milieu d'avril, les grandes lignes de partage étaient arrêtées. La France construirait en Asie les che-

mins de fer d'Arabie et de Syrie jusqu'à l'Égypte, plus un réseau arménien délimité de façon à ne pas mordre sur le réseau allemand du Bagdad ; en Europe, les chemins de fer de la Macédoine septentrionale et occidentale et le Danube adriatique dans la même zone. L'Allemagne aurait, en Asie, le Bagdad avec ses embranchements ; en Europe, les chemins de fer de Roumélie et de Macédoine orientale, plus la jonction des chemins de fer albanais avec les chemins de fer bulgares et grecs.

Il ne restait plus qu'à conclure. Tel fut l'objet d'une conférence réunie à Francfort le 15 et le 16 mai 1911, c'est-à-dire en pleine crise marocaine, un mois après la marche sur Fez, quelques semaines avant Agadir. Or cette réunion, qui apparaissait aux intéressés comme une simple formalité, fut toute différente de ce qu'on attendait. Après divers faux-fuyants, M. de Gwinner finit par déclarer à ses interlocuteurs qu'il n'était pas, dans les circonstances actuelles, « autorisé à traiter ». De même donc que, dans la question douanière, l'Allemagne laissait sans réponse une proposition qu'elle sollicitait depuis quinze mois, de même, dans celle des chemins de fer turcs, elle arrêtait, touchant au but, une négociation engagée à sa demande et qui avait abouti à un complet accord. Une fois de plus, et non moins brusquement, elle se mettait au cran d'arrêt et se réservait pour une initiative, — laquelle, nous l'ignorions, et peut-être, l'ignorait-elle encore, — qui, changeant d'aspect et de base le problème marocain, lui rendît, vis-à-vis de la France, — pour quelles fins, on l'ignorait aussi — sa pleine liberté de manœuvre.

IV

L'ENTREVUE DE KISSINGEN

— Allez-donc à Kissingen, vous y verrez Kiderlen.

Cet avis, donné le 11 juin 1911 par M. de Bethmann-Hollweg à M. Jules Cambon, ne pouvait pas ne pas apparaître à l'incertitude anxieuse du gouvernement français comme une indication à retenir. Dans le cercle de silence où il était enfermé, devant le refus de causer qui lui était opposé sur toutes les questions : chemins de fer marocains, relations douanières, chemins de fer turcs, pouvait-il négliger une possibilité de conversation, un moyen, comme disait M. Cruppi, de « savoir ce que l'Allemagne avait dans le ventre »? C'est dans ces conditions que M. Jules Cambon fut autorisé à se rendre à Kissingen.

Il y allait, on l'a vu, dominé par une appréhension. M. de Kiderlen lui avait un jour parlé de Mogador. Le kronprinz lui avait dit :

— Vous nous ferez notre part au Maroc.

La presse tout entière répétait : « L'acte d'Algésiras n'existe plus. Il faut trouver autre chose, autre chose qui donne à l'Allemagne un morceau de l'empire chérifien. » Une conversation ainsi orientée eût été la répudiation pure et simple de dix ans de politique française. Quel était, en effet, depuis le premier jour, le but essentiel de la France? Empêcher l'Allemagne de prendre pied au Maroc. C'est pour cela qu'en 1905, M. Rouvier avait envisagé de larges compensations économiques

en Orient, financières en Europe, voire même territoriales au Congo [1]. C'est pour cela qu'à Algésiras, par une manœuvre supérieurement conduite, les plénipotentiaires français avaient, dès la première séance, posé le triple principe de l'intégrité du Maroc, de la souveraineté du sultan et de l'égalité économique. De ce principe, nous avions de bon cœur accepté les charges, parce qu'il nous valait une sûreté capitale contre un réveil éventuel des prétentions allemandes. Tant de peines et d'efforts allaient-ils être compromis? Faudrait-il, en présence d'une demande positive, risquer, en résistant, une rupture avec ses conséquences? Céder, d'autre part, était impossible pour les motifs français qui viennent d'être exposés ; impossible, aussi, pour des raisons internationales: car, si la France, par aventure, eût accepté de faire à l'Allemagne sa part dans l'empire chérifien, c'eût été la fin de l'entente cordiale. Donc le premier de nos devoirs était de ne pas permettre que le dialogue franco-allemand s'engageât dans cette voie. Ce fut le souci dominant de M. Jules Cambon.

Pour les mêmes raisons, d'ailleurs, l'ambassadeur de France, — ceux qui l'ont vu de près en 1911 en pourraient témoigner, — n'était pas opposé à l'idée d'une explication franco-allemande, dès lors que cette explication ne mettrait pas en question le partage du Maroc. A ses yeux, le Maroc était et devait être le grand objectif de la politique française. De cette opinion, toute sa correspondance témoigne.

La solution de la question marocaine, écrit-il, a, pour nous, un caractère vital, car notre situation européenne en dépend.

1. Voir ci-dessous, page 438.

Et plus tard :

Je ne donne pas six mois, si nous perdions le Maroc, pour que l'opinion réveillée ne se rende compte de la perte irréparable qu'elle aurait faite.

Ou encore :

Quelles effroyables responsabilités pèseraient sur nous, si nous laissions rouvrir la question du Maroc, — et cela à notre détriment !

En un mot, il est permis d'affirmer que, dès le printemps de 1911, notre ambassadeur à Berlin estimait que l'intérêt national était de faire tomber le dernier obstacle qui nous séparait du Maroc, c'est-à-dire, l'obstacle allemand. Comment le faire tomber? M. Jules Cambon n'apercevait pas, vis-à-vis de l'Allemagne, d'autres moyens que ceux précédemment employés vis-à-vis de l'Italie, de l'Angleterre et de l'Espagne.

— Il nous faudra payer, disait-il fréquemment.

Cet état d'esprit, en juin 1911, était encore précisé par l'expédition de Fez. M. Jules Cambon estimait — et l'on ne peut que partager son avis — que l'accord du 8 février 1909 avait été mal appliqué. Il se demandait, d'autre part, comme le général Moinier [1], quel serait le lendemain de l'intervention militaire rendue nécessaire par cette mauvaise application : « Si la France, écrivait quelques jours plus tard le commandant en chef, ne prend en mains le contrôle effectif du Maroc, l'anarchie est irrémédiable. » Sans aller jusque-là, comment, en quittant Fez, garantir le trône du sultan? Déjà Moulay-Hafid annonçait que, si nous partions, il partirait

1. Voir ci-dessus, page 376.

avec nous. Alors ce serait, de nouveau, la situation de 1907 et 1908, la France embarrassée d'un sultan combattu par un prétendant. Ces difficultés, nées de l'enchaînement des événements, ont été lumineusement analysées au Sénat par M. Ribot, qui a montré comment les fautes de 1909 et 1910 avaient préparé l'expédition et comment l'expédition conduisait au protectorat.

Aller à Fez, faire ce grand effort militaire, faire venir 27.000 hommes de France pour rester sous le régime de l'acte de 1909, c'était impossible. Il fallait qu'en sortant de Fez nous pussions avoir, en même temps que les charges de ce protectorat qui nous était imposé par les circonstances, les moyens de le mettre en œuvre, les moyens de commencer la réforme du Maroc [1].

D'où la nécessité d'une conversation franco-allemande que, dans la même séance, M. Ribot définissait ainsi :

Il faut voir les choses telles qu'elles sont, avec sincérité, avec franchise, et prendre les questions comme elles sont. Je ne reproche pas du tout au ministre des Affaires étrangères du cabinet du 3 mars d'avoir envisagé cette question dans toute son étendue, ni même d'avoir compris que, pour obtenir de l'Allemagne ce protectorat, deux ans après que M. de Bülow avait tenu le langage qu'on sait, alors que l'Allemagne était engagée comme vous le voyez, qu'elle avait son amour-propre et que son Gouvernement devait, comme dans tous les pays, tenir compte de sa propre dignité, il y avait une négociation délicate à poursuivre, il y avait des concessions à faire à l'Allemagne.

Tel était, dès le mois de juin, l'avis de M. Jules Cambon et, sans doute appelé à l'exprimer, l'eût-il énoncé sous cette forme : refuser à tout prix une solution nouvelle

1. Sénat, 9 février 1912.

du problème marocain qui y eût introduit l'Allemagne, mais, sous cette réserve, ne pas se dérober à cette solution. Il faut, pour comprendre l'entrevue de Kissingen, tenir compte de ces dispositions.

A dire vrai, le ministre des Affaires étrangères, — et la différence des points de vue l'explique, — n'allait pas si loin que M. Jules Cambon dans l'appréciation des hypothèses. D'abord, conscient d'avoir fait tout ce qui dépendait de lui pour limiter la portée de l'expédition, il gardait une foi tenace — excessive peut-être, — dans la possibilité d'y mettre un terme rapide. Il avait foi également dans les négociations économiques qui, depuis deux mois, retenaient son attention. Enfin il redoutait qu'en acceptant une conversation « à fond » la France, obligée de dire ce qu'elle voulait, ne perdît, pour la première fois, la position de défenderesse et les avantages qui s'y attachaient. En conséquence, dans sa pensée, la conversation de Kissingen, tout en scrutant les intentions de l'Allemagne pour l'avenir, devait se maintenir sur la base solide du passé, en y trouvant le point d'appui nécessaire pour résister, si besoin, à une demande allemande de partage marocain. M. Jules Cambon devait se montrer prêt à causer, mais sans prendre d'initiatives. Il devait s'appliquer aussi à ranimer les négociations économiques. C'est ce que précisaient les instructions du ministre que celui-ci, le 30 décembre 1911, a résumées comme il suit dans une lettre adressée au président du Conseil après avoir soumis ce résumé à M. Jules Cambon qui l'a approuvé:

Dans mes entretiens du mois de juin avec notre ambassadeur à Berlin, je n'ai jamais abordé de question qui n'ait été examinée au Conseil, et toutes mes conversations avec M. Jules Cambon

n'ont à aucun moment, ni par aucune allusion, porté sur des possibilités de compensations de cession territoriale ou d'échange, au Congo ou ailleurs, telles que celles dont nous avons pris depuis la responsabilité.

Les instructions que j'ai données à l'ambassadeur, expressément visées dans les lettres de M. Jules Cambon et reproduites dans les télégrammes officiels, avaient exclusivement trait à la portée de nos opérations militaires au Maroc.

Les « vues » et les « intentions » exprimées par moi et auxquelles notre ambassadeur fait allusion, étaient uniquement relatives (ainsi que M. Jules Cambon vient de me le confirmer) aux questions économiques et commerciales en cours, c'est-à-dire aux chemins de fer du Maroc et aux difficultés douanières dont ma note verbale du 29 mai avait pour but de préparer le règlement.

J'ai manifesté le regret que les conversations auxquelles ces questions avaient donné lieu parussent interrompues et j'ai recommandé à notre ambassadeur de chercher à pénétrer les intentions de l'Allemagne [1].

Dès son arrivée à Kissingen, M. Jules Cambon, à l'attitude fermée de M. de Kiderlen, comprit que la dernière partie de sa tâche serait rude et qu'il aurait fort à faire pour « pénétrer les intentions de l'Allemagne ». Il commença donc par s'acquitter de la première en exprimant le regret que toutes les conversations économiques antérieures, marocaines ou autres, fussent arrêtées. A ce regret, M. de Kiderlen répondit par des récriminations. Il parla de tout, du consortium N'Goko-Sangha et des chemins de fer marocains, de l'expédition de Fez et de l'acte d'Algésiras. M. Jules Cambon répliqua en rappelant l'accord de 1909 et la lettre annexe mentionnant le « désintéressement politique » allemand. Sur quoi, le secrétaire d'État, reprenant un développement connu, déclara que cet accord n'avait jamais prévu l'expédition. M. Pichon, à la tribune du Sénat a retracé

1. Commission du Sénat. Sténographie du 9 janvier 1912.

de la façon suivante, d'après les documents lus à la commission dont il était membre, la marche de la conversation :

La conversation s'engage. M. Cambon invoque l'accord de 1909 ; c'est son premier mot pour justifier notre politique. M. de Kiderlen reconnaît que cet accord consacre le désintéressement politique de l'Allemagne et l'égalité économique ; mais il soutient que nous excédons notre droit en occupant Fez et que, même si nous quittions la ville, nous y laisserions une situation différente de celle que nous y avons trouvée. Les entretiens se poursuivent. M. Cambon essaye de s'entendre avec le représentant du gouvernement allemand. M. de Kiderlen demande :

— Mais enfin que voulez-vous ? Si l'on s'occupe du Maroc seulement, on n'aboutira pas. Si on essaye de replâtrer ce qu'on a fait auparavant, on ne fera rien.

M. Cambon dit :

— On peut chercher ailleurs.

Et M. de Kiderlen conclut :

— Rapportez-nous quelque chose de Paris [1].

A la commission même, M. de Lamarzelle avait résumé l'entretien dans des termes analogues :

M. de Kiderlen avait dit à M. Cambon :

— Tout replâtrage au Maroc est impossible, un nouvel accord est nécessaire.

A quoi, M. Cambon répondit :

— Il est inutile de chercher au Maroc ; toute concession de ce côté est incompatible avec la susceptibilité de l'opinion française.

Et il ajoutait :

— On peut chercher ailleurs.

Alors, M. de Kiderlen :

— Allez à Paris et rapportez-nous quelque chose [2].

1. Sénat 10 février 1912.
2. Commission du Sénat. Séance du 26 décembre 1911.

A ces récits, abrégés mais exacts, s'ajoute la fin de la lettre de M. Cruppi du 30 décembre 1911 ainsi conçue :

Quant aux idées qui ont pu être formulées à titre personnel dans l'entretien de Kissingen, c'étaient des « idées nouvelles ». Notre ambassadeur le spécifie dans la phrase suivante qui constitue la véritable conclusion de sa lettre écrite le 22 juin, c'est-à-dire la veille de la chute du cabinet Monis, et qui m'est parvenue le lendemain : « Ces idées sont nouvelles, je les soumettrai à mon gouvernement, puisque je vais à Paris. »

Ainsi éclairée par les faits antérieurs, apparaît en pleine clarté la courbe de cette causerie. M. Jules Cambon était venu à Kissingen sur l'avis du chancelier de l'Empire : il n'était donc pas demandeur dans la forme. Mais, au fond, M. de Kiderlen savait que, si M. Cambon avait fait le voyage, c'est qu'il y attachait de l'importance. Il essaye donc d'en profiter. Comment? En se dérobant par de vagues plaintes, qui, il l'espère du moins, amèneront l'adversaire à se découvrir par une attaque plus directe. D'où, durant la première journée, sa mauvaise humeur affectée, son allure à peine courtoise, comme en face d'un solliciteur importun. Puis, le second jour, M. Cambon ne se livrant toujours pas, M. de Kiderlen tâte le fer. Ce sont les premiers battements, les premières pressions.

— Mais, enfin, que voulez-vous? Si l'on essaye de replâtrer, on ne fera rien. L'acte d'Algésiras est lézardé.

M. de Kiderlen dit cela, espérant que son interlocuteur va lui retourner sa question. M. Jules Cambon s'en garde: car il pense toujours à Mogador et la crainte du partage le domine. Cette crainte est si vive qu'elle l'entraîne trop vite à la riposte. Il pare d'un geste un peu sec, qui eût gagné à s'assouplir en se décomposant.

— On peut chercher ailleurs.

Dans sa pensée, cela veut dire, et M. de Lamarzelle l'a fort bien mis en lumière dans son résumé : « Nous ne vous donnerons rien au Maroc ; car l'opinion française ne le supporterait pas. » A ce moment de l'entretien, M. Jules Cambon, qui n'a qu'un but, exclure l'Allemagne du Maroc et garder le Maroc à la France, a l'impression d'avoir touché ce but. Par la suite, son « Cherchons ailleurs » apparaîtra au contraire comme la première offre de compensation. Dans l'instant qu'il le prononce, c'est pour lui, uniquement et exclusivement, le principe clairement posé de la fermeture du Maroc à l'Allemagne. Immédiatement, d'ailleurs, il aperçoit le risque — le risque de devenir demandeur, ou pis encore « offreur ». Si telle est la pensée de M. de Kiderlen, il convient de prendre une précaution et M. Cambon ajoute :

— Ces idées sont nouvelles. Je les soumettrai à mon gouvernement.

A quoi M. de Kiderlen réplique :

— En effet, puisque vous allez à Paris, rapportez-nous quelque chose.

Si le mystère d'Agadir est un peu celui de Kissingen, ne s'éclaire-t-il pas par ce récit dont la trame est empruntée, non seulement aux documents officiels que nous avons examinés, mais à l'interprétation de deux membres du Sénat qui les ont connus et qui n'ont pas voté le traité de 1911 ? M. Jules Cambon, à Kissingen, n'a pas offert à l'Allemagne de compensation, — ni au Congo ni ailleurs. Il a voulu conjurer le risque que l'Allemagne n'en réclamât au Maroc. Il avait essayé d'abord de renouer les négociations économiques : un

refus catégorique l'avait accueilli, dont, après les incidents des semaines précédentes, le caractère définitif ne pouvait faire de doute. Il avait essayé ensuite de « pénétrer les intentions de l'Allemagne »: l'attitude de M. de Kiderlen avait prouvé que l'Allemagne répudiait l'acte d'Algésiras et l'accord de 1909. Et certes, M. Jules Cambon aurait pu en prendre avantage et dire à son interlocuteur :

— Si vous répudiez ces deux accords, que la France prétend toujours respecter et qu'elle continue à invoquer, quel régime entendez-vous leur substituer?

Mais en tenant ce langage, il s'exposait à provoquer la demande relative au Maroc qu'il redoutait par-dessus tout. D'où sa suggestion : « Cherchons ailleurs. »

Tel fut l'entretien de Kissingen. A considérer la substance des propos échangés, on peut admettre qu'il n'y fut question, comme M. Caillaux le déclarait à la Chambre le 15 décembre 1911, que de sujets économiques. Mais l'inutilité même de cette partie de l'entretien et la conclusion hypothétique à laquelle il aboutit lui donnaient une portée plus large. Il ne constituait, de la part de la France, aucun engagement défini. Il n'impliquait même pas la promesse de suivre l'Allemagne dans les voies nouvelles et indéterminées où elle essayait de nous attirer. Il admettait seulement, après un rappel peut-être insuffisant de notre thèse antérieure, que le gouvernement français pût examiner ces voies nouvelles et qu'à son retour M. Cambon pût « rapporter quelque chose », l'ambassadeur ayant tenu, toutefois, à préciser un point, c'est qu'en aucun cas, ce « quelque chose » ne pourrait être une part de l'empire chérifien.

M. de Kiderlen pouvait donc, le 22 juin, considérer

comme éventuellement possible la négociation qu'il souhaitait. Mais il devait considérer comme impossible, si cette négociation s'engageait, qu'elle aboutît à un partage du Maroc. Est-ce cette certitude qui l'a déterminé à n'attendre pas la réponse que l'ambassadeur de France lui avait promise pour le début de juillet? A-t-il pensé qu'une démonstration navale au Maroc même rouvrirait à l'Allemagne un moyen de fait, sinon de droit, de passer outre au refus si net de M. Cambon? A-t-il cru, suivant la vieille méthode allemande d'Algésiras, que, pour hausser le ton, la crise ministérielle française du 23 juin offrait une occasion propice? C'est infiniment probable. Ou bien encore, M. de Kiderlen a-t-il jugé simplement — et ce jugement ne serait contraire ni à sa propre psychologie ni à celle de son pays, — que la négociation, quelle qu'elle fût, et quels que fussent chez nous les hommes au pouvoir, serait facilitée par un geste de menace et que la France, ainsi avertie, deviendrait plus conciliante? Ou bien, la décision d'envoyer le *Panther* à Agadir était-elle antérieure à l'entrevue de Kissingen et M. de Kiderlen estima-t-il que cette entrevue n'avait pas été assez concluante pour motiver le changement du plan concerté entre l'empereur, le chancelier et lui-même, en vue de l'affirmation solennelle du mécontentement allemand? Ces quatre hypothèses sont possibles. Elles ne modifient d'ailleurs, ni ce que l'on sait maintenant des origines de la crise, ni les conditions dans lesquelles le débat allait se poursuivre.

Quoi qu'il en soit, le 22 juin, l'ambassadeur de France rentrait à Paris et, reçu le 23 par M. Cruppi, il lui disait :

— J'achève la rédaction de mon rapport que je vous

remettrai demain. Mon impression, dans l'ensemble, n'est pas mauvaise.

Le 24, effectivement, à huit heures et demie du matin, M. Jules Cambon apportait au ministre ce rapport, communiqué, depuis, à la commission du Sénat. Mais, à ce moment, M. Cruppi n'était plus aux affaires. La veille, le cabinet Monis avait été renversé. Le 28 au soir, le cabinet Caillaux fut constitué et trois jours plus tard, le 1er juillet à midi, l'ambassadeur d'Allemagne vint annoncer à M. de Selves l'envoi — déjà accompli à cette date — du *Panther* à Agadir.

V

CONCLUSION

Ainsi se fait le point de suture entre l'accord de 1909 et la crise de 1911. Erreurs franco-marocaines, erreurs franco-allemandes, conflit franco-allemand, c'est une équation à trois termes.

L'expédition de Fez a marqué le premier acte. Plus soucieux de servir son intérêt spécial en aidant le sultan, le gouvernement français l'aurait certainement évitée, car la rébellion de 1911 n'a été que l'aggravation d'un état de choses antérieur et chronique et cette aggravation s'explique par la détresse financière croissante, par l'impuissance militaire persistante du sultan, en un mot, par les graves lacunes de la politique française. Par contre, s'il eût été facile de prévenir la révolte, et

par là l'expédition, il était impossible, la révolte éclatant, de se soustraire à l'expédition. Comme M. Clemenceau l'a dit au Sénat, le cabinet Monis, en avril 1911, n'avait à prendre parti que sur une question de sécurité et d'honneur. Il a pris le parti qu'il devait prendre et il n'a rien négligé pour se maintenir, autant que faire se pouvait, sur le terrain de l'acte d'Algésiras.

Si l'Allemagne eût été bien disposée, l'expédition de Fez eût peut-être été acceptée par elle. Mal disposée, il était fatal qu'elle la vît sans faveur. Or les dispositions de l'Allemagne étaient mauvaises. La politique de 1909 n'avait connu que des échecs : mines, travaux publics et chemins de fer marocains, consortium N'Goko-Sangha et chemin de fer Congo-Cameroun. Inévitablement, l'Allemagne déçue songeait à autre chose. Le gouvernement impérial le laissa vaguement entendre. La presse l'exprima clairement. Il n'y eut pas de protestations contre l'expédition; mais les réserves énoncées indiquèrent qu'on entendait garder la route libre pour une protestation ultérieure. De cette protestation, l'unanimité des journaux allemands révélait le but : révision du régime d'Algésiras, part faite à l'Allemagne au Maroc.

Dès le milieu de mai, le gouvernement français ne put conserver aucun doute : car le silence systématique de l'Allemagne précisait sa volonté de garder les mains libres. Partout, dans les affaires marocaines, européennes et turques, cette volonté s'affirmait avec une rigueur significative. Un dernier effort fut tenté — Kissingen — pour briser cette glace, reprendre les entretiens antérieurs, se renseigner du moins sur les intentions allemandes. Cet effort confirma que l'Allemagne ne voulait plus négocier sur les bases de la veille et qu'elle souhai-

tait nous orienter vers des « idées nouvelles ». M. Jules Cambon exclut *a priori* celle que nous redoutions le plus, la réintroduction de l'Allemagne au Maroc par un partage. Il promit, pour le surplus, d'en référer au gouvernement.

Mais, entre temps, le ministère ayant changé en France, l'Allemagne, sans attendre la réponse, envoya au Maroc un navire de guerre dont la présence dans les eaux d'Agadir accentuait sa résolution d'élargir et de brusquer le débat. Le *Panther* concrétisait trente mois de mauvaise humeur.

CHAPITRE II

LA NÉGOCIATION INUTILE

I. — Agadir. — La communication allemande du 1er juillet. — Commentaire des ambassadeurs allemands. — La surprise et les hypothèses. — Le débarquement à Agadir. — Le partage du Maroc. — Les visées allemandes sur le Sous. — Les délibérations du gouvernement français. — Conversation anglo-franco-russe. — Pas d'envoi de croiseur au Maroc. — L'opinion européenne. — M. de Schoen parle du Congo.

II. — Le Contact. — La question des compensations. — Les compensations orientales. — M. Caillaux et M. de Gwinner. — Les compensations congolaises. — Précédents et motifs allemands. — La question de la conférence. — La question de la négociation collective. — Les erreurs de manœuvre de M. de Selves. — Leurs conséquences. — L'oubli de l'Europe et du sultan. — Le manque de programme marocain. — Une négociation « à la suite ». — La première conversation de MM. de Kiderlen et Cambon. — Les exigences congolaises de l'Allemagne. — Les offres congolaises de la France. — Le Maroc à la cantonade. — L'erreur commise.

La négociation franco-allemande a duré du 1er juillet au 4 novembre 1911. Pendant une première période du 1er juillet au 17 août, elle a été, pour notre pays, stérile et nuisible. Le seul résultat utile de cette première période a été, à la fin de juillet, d'obtenir l'assurance définitive que l'Allemagne ne poursuivait pas au Maroc de desseins territoriaux.

Cette certitude due à l'opportune intervention du gouvernement britannique n'a d'ailleurs pas été utilisée par la France dans les trois semaines qui ont suivi et le 17 août l'on pouvait constater que la négociation mal menée n'avait qu'affaibli notre position au Congo sans la fortifier au Maroc.

I

AGADIR

Le 1er juillet à midi, le baron de Schoen, ambassadeur d'Allemagne, remettait à M. de Selves, ministre des Affaires étrangères, une note ainsi conçue :

Des maisons allemandes, qui ont des affaires dans le sud du Maroc et particulièrement dans les environs d'Agadir, se sont inquiétées d'une certaine agitation qui régnait parmi les tribus de cette région et qui semble avoir été provoquée par les derniers événements survenus dans d'autres parties du pays.

Ces maisons se sont adressées au gouvernement impérial en lui demandant aide et protection pour leur vie et leurs biens.

Le Gouvernement a fait droit à cette demande en décidant d'envoyer un navire de guerre à Agadir pour aider et secourir, en cas de besoin, les sujets et protégés allemands et pour veiller en même temps aux intérêts allemands qui sont considérables dans ces régions.

Dès que l'ordre et la tranquillité seront revenus au Maroc, le navire chargé de cette mission protectrice quittera le port d'Agadir.

L'ambassadeur accompagna ce document d'un bref commentaire. Il expliqua que, par la force des choses, l'acte d'Algésiras avait perdu toute efficacité et que, pour la même raison, un retour au *statu quo ante* paraissait impossible. Les principes, posés en 1906, de l'intégrité du Maroc et de la souveraineté du sultan étaient incompatibles avec la situation de fait créée par les événements. Dans ces conditions, le désir de l'Allemagne était d'éliminer la question marocaine du domaine inter-

national. Elle espérait y réussir par une conversation amicale avec la France, qui permît d'aboutir à une solution également satisfaisante pour toutes les puissances intéressées. En conséquence, le gouvernement impérial examinerait dans un esprit de cordialité toutes propositions de nature à atteindre le but ainsi défini. M. de Schoen ajoutait qu'une note identique avait été remise au gouvernement espagnol.

Pris au dépourvu par cette communication, ignorant naturellement les complexes détails de l'histoire des mois précédents, M. de Selves, dans sa réponse, ne dit pas, — on le verra, — tout ce qu'il aurait pu dire, mais ne dit rien en revanche qu'il ne dût pas dire. Il rappela à l'ambassadeur qu'il était, par tempérament et par fonction, toujours prêt à causer amicalement avec les puissances étrangères ; qu'il restait prêt à causer, mais que l'envoi d'un vaisseau de guerre à Agadir, où aucun trouble n'avait été signalé, changeait singulièrement l'aspect de cette conversation. M. de Selves ajouta que ce changement lui inspirait un vif regret.

Le même jour, la note remise à M. de Selves par le baron de Schoen fut communiquée par l'Allemagne aux différentes puissances. Le comte Wolff Metternich, ambassadeur à Londres, répondit à sir Arthur Nicolson, qui lui disait :

— Mais vous violez l'acte d'Algésiras.

— L'acte d'Algésiras n'a plus de valeur[1].

Le Comte de Pourtalès tint à Saint-Pétersbourg un langage identique. A Berlin, où l'ambassadeur d'Espagne demandait combien de temps le *Panther* resterait

1. Voir ci-dessous, page 457.

à Agadir, le gouvernement impérial fit la réponse suivante :

— Cela dépendra de la France et de l'Espagne qui, toutes deux, bien que de façons différentes, ont rompu l'acte d'Algésiras.

La surprise fut vive dans toute l'Europe. L'opinion, nullement renseignée sur les relations franco-allemandes de mars à juin, ignorait tout des incidents dont on a lu plus haut le récit. On savait que M. Jules Cambon avait, le 20 et le 21 juin, passé deux jours à Kissingen avec M. de Kiderlen et l'on en concluait que les rapports franco-allemands étaient bons. On se souvenait, d'autre part, que, quelques semaines plus tôt, un journal allemand ayant annoncé une démonstration navale au Maroc, M. de Kiderlen avait démenti cette nouvelle avec une véritable colère, traitant de « criminels » ceux qui l'avaient répandue. On avait donc peine à concevoir d'où venait le coup. M. de Kiderlen était absent de Berlin et c'est en vain que les journalistes tentaient de savoir où il se cachait : on avait perdu sa trace. Tout concourait donc à créer une impression d'incertitude. Le champ s'ouvrait aux hypothèses.

La seule chose qui fût certaine, c'est que le motif officiellement fourni de l'envoi du *Panther* à Agadir était insoutenable. Il n'y avait en effet, dans cette région, ni menaces contre les intérêts allemands, ni même d'intérêts allemands. Agadir était un port fermé, où, par suite, il n'existait et ne pouvait exister de maisons de commerce européennes. Quelques Européens, Allemands, Espagnols, Français avaient acheté des terrains quelques mois plus tôt aux environs de la ville. Mais ces achats ne portant point sur le périmètre ouvert, en vertu de l'acte

d'Algésiras, à la propriété européenne, étaient faits aux risques et périls des acheteurs. A la date du 1er juillet, aucun Européen ne se trouvait à Agadir. Dans le Sous tout entier, on n'en comptait que trois ou quatre. En ce qui concerne l'Allemagne, dont on évaluait les intérêts dans la région à 75.000 pesetas, ces intérêts étaient représentés par deux maisons de la côte qui, par l'intermédiaire d'agents indigènes, achetaient des produits agricoles et par quelques agents des frères Mannesmann venus là pour prospecter les mines et créer des titres d'antériorité à leur maison. Une première fois, en mai 1909, M. Alfred Mannesmann et ses compagnons avaient été arrêtés à 100 kilomètres de Mogador et relâchés, grâce à l'intervention de la légation de France. Une autre caravane n'avait pas mieux réussi en août 1910. Enfin, en janvier 1911, une autre expédition composée de quatre personnes, dont deux Allemands, était arrivée jusqu'à Taroudant, c'est-à-dire à 100 kilomètres d'Agadir et s'y trouvait encore en juin. Depuis son arrivée, elle avait acheté, sans même vérifier les titres de propriété, des maisons et des terrains, mais n'était guère sortie de Taroudant. En même temps, deux représentants de la maison Mannesmann s'étaient présentés à Areksis, petit port du Sous méridional, mais n'avaient pu débarquer. Enfin les télégrammes officiels et privés de Mogador étaient unamines à affirmer que la région d'Agadir était parfaitement tranquille.

Le motif invoqué n'étant qu'un prétexte, quel était le motif réel ? Fallait-il penser que l'Allemagne, revenant à d'anciennes visées, songeât à s'établir par la force au Maroc ? Mais, dans cette hypothèse, comment concevoir qu'elle n'y eût employé qu'une vieille canon-

nière de 1.000 tonneaux, avec 125 hommes d'équipage ? Une autre hypothèse, il est vrai, s'offrait à l'esprit, qui, différente quant aux moyens, ne l'était pas quant au but : celle d'une manifestation destinée à rendre nécessaire une négociation, dont le terme eût été le partage du Maroc. Le choix d'Agadir autorisait cette supposition. En effet, au moment où l'Allemagne commença à s'alarmer de la politique marocaine de la France, c'est vers le Sous et, plus spécialement vers Agadir, que les chefs du parti colonial canalisèrent ses ambitions. C'était l'objet du vœu émis le 20 avril 1904 à Esslingen par les pangermanistes wurtembergeois.

Comme la plupart de nos colonies sont peu susceptibles d'extension, comme au contraire le Maroc peut devenir une colonie de peuplement et d'agriculture en même temps qu'il serait un point d'appui des plus précieux pour notre flotte sur une route de navigation des plus importantes, il est désirable que le gouvernement impérial fasse le nécessaire au cas où le *statu quo* ne pourrait être maintenu au Maroc pour s'établir dans la région ouest de ce pays, où déjà le négoce allemand occupe une situation considérable, souvent même prépondérante, et pour que notamment Oualidia et Agadir soient occupés comme précédemment Tsingtau, en Chine, afin de démontrer et d'affirmer nettement la sphère d'intérêts allemands dans ce pays.

C'était l'objet du vœu de la Société coloniale allemande réunie à Stettin le 27 mai suivant, et dont M. Bihourd, notre ambassadeur, rendait compte en ces termes :

Le comte Pfeil, qui s'était chargé de faire le rapport sur la question, a dit que l'Empire avait encore la possibilité de mettre la main sur une terre où l'Allemand pouvait prospérer, qu'il fallait diriger vers le Maroc les 32.000 émigrants qui vont chercher fortune aux États-Unis tous les ans.

C'était l'objet du vœu de l'Union pangermaniste réunie à Lubeck le 3 juin 1904 et réclamant « l'acquisition de la côte atlantique du Maroc ». C'était le vœu enfin de M. Théobald Fischer, le spécialiste le plus réputé d'Allemagne en matière marocaine, écrivant : « Le minimum des revendications allemandes doit porter sur la partie du Maroc située entre l'Atlas et l'Atlantique, au sud de Rabat, y compris le Sous. » Rien, par conséquent, n'interdisait de supposer que l'Allemagne, par un de ces brusques revirements, dont elle a donné tant d'exemples, revînt, au terme de la crise, à ses convoitises initiales.

Le gouvernement français n'ignorait pas d'ailleurs que, depuis longtemps, les frères Mannesmann avaient fait connaître au gouvernement impérial leurs visées sur le Sous. On a vu que le projet de la loi minière prévoyait le droit, pour les concessionnaires des mines, de construire toutes lignes de chemin de fer utiles vers la côte. Or, dans l'hinterland d'Agadir, au sommet de la riche vallée de Sous, se trouve la haute falaise ferrugineuse, d'une teneur fort élevée, de Kenadza, gisement signalé à l'Union des Mines marocaines par le marquis de Segonzac, à la suite de ses explorations. L'Union des Mines marocaines avait fait une demande de concession, mais le groupe Mannesmann, sans d'ailleurs prospecter le gisement, avait, de son côté, envoyé des indigènes chercher du minerai et en avait effectué le dépôt à l'appui de sa demande de concession. Les Mannesmann attachaient à ce gisement une telle importance qu'ils avaient déclaré à M. de Lancken que cette mine, à elle seule, les dédommagerait de toutes leurs dépenses. C'est M. Max Mannesmann, l'un des cinq frères, jurisconsulte à l'imagination audacieuse, le plus aventureux de tous, qui avait

conçu le rêve de mettre en valeur cette vallée : la mine alimentant le chemin de fer, justifiant l'outillage d'un port pour le chargement du minerai, permettant de cultiver les riches terrains de la vallée admirablement irriguée, par conséquent de joindre à l'exploitation minière une spéculation de terrains. Était-ce ce rêve qui prenait corps ?

Certaines publications allemandes confirmaient cette interprétation. On a vu ce qu'imprimaient depuis le mois de mai les journaux. Des articles du même genre furent publiés par eux au début de juillet. *La Gazette de Cologne* (13 juillet) indiquait le partage du Maroc comme une des solutions possibles. Par cette porte ouverte, les pangermanistes se précipitaient sans tarder. Le *Journal national de Brunswick* ajoutait :

M. de Kiderlen a éveillé nos espérances et les a avivées.

Nous partageons presque entièrement le point de vue des pangermanistes.

Il nous a dit que, bien que l'empereur lui ait simplement recommandé une solution honorable, il persisterait à réclamer une partie du sud-ouest du Maroc.

La *Taegliche Rundschau* était plus précise encore.

Lorsque les *Dernières Nouvelles de Hambourg* affirment que le Gouvernement n'a jamais eu l'intention d'acquérir des territoires ou un port au Maroc, elles montrent seulement qu'elles ont été mal informées.

La *Gazette de la Croix* écrivait :

Il n'y a aucune raison de supposer que le Gouvernement se mettra en contradiction avec les désirs presque unanimes manifestés par le peuple allemand.

Quels sont ces désirs ?

Le peuple veut que l'on profite de l'occasion favorable pour assurer à l'Allemagne dans le nord de l'Afrique une part de valeur équivalente à celle que prend la France.

Cette part pourra être obtenue soit par la création d'une colonie, soit par des privilèges commerciaux.

Enfin le bruit courait à Berlin, bientôt enregistré par la *Post*, que M. de Kiderlen et son collaborateur M. Heilbronn auraient, dans divers entretiens, notamment avec M. Erzberger, membre du Reichstag, MM. Klaas et Rippler, de la ligue pangermaniste, indiqué qu'ils se réservaient de trouver dans le Sous le lot marocain de l'Allemagne.

Dans le même sens, une brochure intitulée l'*Ouest du Maroc à l'Allemagne*, synthétisait les arguments avec une précision inquiétante :

L'acquisition de colonies en Asie Mineure, en Syrie et en Mésopotamie, pays sur lesquels l'Allemagne avait jeté les yeux, exigerait comme première condition que l'empire allemand eût accès sur la Méditerranée ; elle entraînerait vraisemblablement de graves complications avec la Russie, l'Angleterre et même avec la Turquie, nation amie. On ne peut donc y songer. Reste le Maroc.

Seule la possession des territoires qui sont en bordure de la côte ouest du Maroc permettrait à l'Allemagne d'assurer son développement économique. Les raisons qui ont provoqué l'envoi d'un navire de guerre à Agadir sont les suivantes :

1° Nécessité de protéger les nationaux allemands en raison de l'état complet d'anarchie dans lequel se trouve le pays.

2° Désir légitime de l'Allemagne de participer au partage du Maroc que les événements ont rendu inévitable.

Le peuple allemand ne veut pas entendre parler d'une conférence. La leçon d'Algésiras lui suffit.

Il ne saurait être question de rappeler le croiseur d'Agadir, à moins que les Français et les Espagnols ne consentent à retirer toutes leurs troupes et tous leurs vaisseaux.

Les propositions relatives à une indemnité ou à des compensations territoriales en dehors du Maroc sont inacceptables.

La cession d'un ou de plusieurs ports sur la côte de l'Atlantique ne nous suffit pas : *c'est toute une colonie allemande qu'il nous faut au Maroc.*

Et cependant l'Angleterre nous a fait comprendre qu'elle ne tolérerait pas notre établissement sur la côte ouest du Maroc. Qu'elle prenne garde. Notre patience a des limites. *Si nos appétits territoriaux ne sont pas satisfaits, nous aurons recours au glaive.*

Nous ne croyons pas à la possibilité de rétablir l'autorité du sultan. Il est par suite nécessaire que l'Allemagne s'assure de suite une « sphère d'intérêt ».

Celle-ci devrait comprendre en premier lieu le Sous dont Agadir est la porte et qui offre des ressources importantes.

Au sud du Sous, le pays de Wadra et son prolongement côtier jusqu'au cap Juby.

A l'intérieur du pays, il ne faudrait pas renoncer à l'Atlas, tant à cause de ses mines que dans l'intérêt de notre défense vis-à-vis de la France.

Il serait juste aussi que nous possédions Marrakech, la deuxième capitale de l'empire chérifien, pour compenser l'acquisition de la région de Fez par les Français. La zone d'influence allemande s'étendrait donc du cap Juby à l'Oum-er-Rbia avec l'hinterland correspondant jusqu'aux limites rouges marquées sur le croquis ci-joint.

Mais nos ambitions vont plus loin. La mainmise des Français sur la Chaouïa, contrairement aux conventions formulées dans l'acte d'Algésiras, ne leur concède aucun droit sur ce pays.

L'Allemagne est donc autorisée à revendiquer également, en cas de partage, la région comprise entre l'Oum-er-Rbia et l'Oued-Sébou.

En définitive, c'est tout le pays qui s'étend entre le cap Juby et l'Oued-Sébou que nous voulons. L'avenir de l'Allemagne en dépend.

La France, de son côté, recevrait le territoire compris entre la frontière ouest Algérie et les nouvelles possessions allemandes. Quant à l'Espagne, on lui donnerait le saillant nord-ouest du Maroc.

Le partage du Maroc, tel était, en un mot, pour une grande partie de la presse allemande, le but du geste d'Agadir. Si ce but était celui du gouvernement impérial,

toute la politique française des dix dernières années se trouvait remise en cause.

On pouvait concevoir aussi que ce geste, sans s'appliquer spécialement au Maroc, fût destiné, avec une portée moins définie, à peser sur la France et à lui faire accepter ce que M. de Holstein appelait autrefois une liquidation complète de l'affaire marocaine, c'est à savoir l'octroi à l'Allemagne de « compensations » pareilles à celles qu'avait reçues l'Italie, l'Angleterre, l'Espagne. Si l'on se souvient des propos tenus à Kissingen par M. de Kiderlen : « L'acte d'Algésiras est lézardé. Un replâtrage est impossible. Il faut trouver autre chose » ; si l'on retient les paroles prononcées le 1er juillet par M. de Schoen : « L'acte d'Algésiras est devenu incompatible avec la situation de fait. Il faut trouver une solution qui élimine le problème marocain des relations internationales »; si l'on note que, le même jour, le comte Wolff Metternich à Londres et le comte de Pourtalès à Saint-Pétersbourg avaient exprimé une opinion identique, on en peut conclure que le but de l'Allemagne était d'obtenir une « compensation » à la prépondérance qu'à son estime la France détenait au Maroc depuis l'occupation de Fez. Que cette compensation pût se trouver ailleurs qu'au Maroc, le bon sens l'indiquait. Mais, au lendemain des communications allemandes du 1er juillet, personne ne pouvait l'affirmer.

Constitué depuis le 28 juin, c'est-à-dire depuis trois jours, le ministère Caillaux voyait ainsi se poser devant lui le plus inquiétant des problèmes. C'est le samedi 1er juillet que M. de Selves avait reçu la communication de M. Schoen. Le même jour, à deux heures, avant que la nouvelle fût connue dans le public, il allait en conférer

avec le président du Conseil et tous deux, immédiatement, se rendaient au ministère de la Marine pour y prendre l'avis de M. Delcassé. On avait naturellement songé à envoyer à Agadir un croiseur français. Après la conversation qui eut lieu, entre le président du Conseil et ses deux collègues, il fut décidé de surseoir et de consulter d'abord les gouvernements alliés et amis. Une dépêche fut, en conséquence, à la date du 1er juillet, adressée à Saint-Pétersbourg et une autre à Londres. Malgré la conclusion négative de l'entretien qui avait eu lieu entre MM. Caillaux, Delcassé et de Selves, ce dernier priait M. Paul Cambon de poser au gouvernement anglais la question de l'envoi d'un croiseur et de lui demander quelle serait l'attitude de l'Angleterre si la France faisait partir un navire à Agadir ou à Mogador. Sir Edward Grey, absent, ne reçut M. Paul Cambon que le 3 juillet au soir. Il lui exprima l'opinion que la situation lui semblait sérieuse et ajouta qu'il le reverrait après le Conseil des ministres, fixé au lendemain. A Saint-Pétersbourg, on était plus optimiste. On pensait qu'une explication rapide pourrait déterminer peut-être le rappel du *Panther*. On ajoutait qu'on n'apercevait pas à quoi pourrait, en l'espèce, servir une conférence.

Le 4, le Conseil des ministres anglais délibérait et, immédiatement après, sir Edward Grey informait M. Paul Cambon que le gouvernement britannique remplirait envers le gouvernement français « toutes ses obligations », mais n'estimait pas qu'il y eût lieu, pour le moment, d'envoyer un croiseur, ni à Agadir ni à Mogador. Il demandait, en outre, à la France de lui faire connaître ses intentions. Le même jour, sir Edward Grey déclarait au comte Wolff Metternich que l'Angleterre

ne pourrait se désintéresser du problème marocain; qu'elle le suivrait donc en s'inspirant d'une part de ses devoirs envers la France, d'autre part de ses intérêts dans l'empire chérifien [1]. Ces premiers contacts, en quatre jours, avaient esquissé des gestes plutôt que défini des positions. Il restait au gouvernement français à prendre parti et à fixer sa ligne d'opérations.

Une difficulté contingente s'ajoutait pour lui à celles de la situation : l'absence du Président de la République et du ministre des Affaires étrangères, partis le 3 au soir pour la Hollande, d'où ils ne devaient rentrer que le 7 au matin. Le 4, M. Caillaux, président du Conseil, qui avait pris l'intérim des Affaires étrangères, reçut de M. Bapst, directeur des affaires politiques, communication d'une dépêche de M. Paul Cambon où il était fait allusion, en réponse à la dépêche de M. de Selves du 1er, à l'envoi possible d'un croiseur. Conformément à l'avis de M. Bapst et de M. Delcassé, de nouveau consulté, le président du Conseil fit télégraphier à Londres que le gouvernement français réservait sur ce point sa décision. Cette dépêche se croisa avec celle où M. Paul Cambon informait le gouvernement français que, sur ce même point, l'opinion du gouvernement britannique était, jusqu'à nouvel ordre, négative. Tout acte était donc suspendu avec la préoccupation dominante de ne fournir à l'Allemagne aucun prétexte, soit de débarquer immédiatement à Agadir, soit, ultérieurement, d'élever des prétentions sur le Maroc. C'est dans cet esprit que fut envoyé, dès le 3 juillet, un télégramme à Tanger, pour inviter le représentant du sultan dans cette ville à recom-

1. Voir ci-dessous, page 457.

mander aux populations du Sous le calme le plus absolu; dans cet esprit aussi que fut arrêtée et confirmée la résolution de ne pas faire de démonstration navale ; dans cet esprit encore qu'on s'abstint de saisir du débat l'Espagne et les autres signataires d'Algésiras en se réservant d'informer seulement les alliés et les amis de la France; dans cet esprit enfin qu'on décida de demander à l'Allemagne de parler la première et de donner des précisions. L'opinion du gouvernement français fut le 5 juillet approuvée à Londres et à Saint-Pétersbourg. Elle se résumait dans cette phrase prononcée par le président du Conseil.

— Rien à céder au Maroc. Que l'Allemagne, sans y mêler l'Espagne, dise ce qu'elle demande. Nous l'examinerons.

Les choses en étaient là, quand, le 7 juillet, le baron de Schoen vint rendre visite à M. de Selves, rentré de la Haye. M. de Selves, dès l'abord, dit à son visiteur :

— Eh bien ! que venez-vous me dire?

L'ambassadeur répondit évasivement ; puis l'entretien se poursuivant, il se laissa entraîner à quelques précisions qui pouvaient se résumer ainsi :

— L'Allemagne n'a pas au Maroc de prétentions territoriales et c'est au Congo qu'elle aperçoit un terrain possible de négociations.

Le jeu allemand était sur table. L'heure était venue pour nous de préparer le nôtre.

II

LE CONTACT

La période qui s'étend du 8 au 31 juillet a été d'abord et surtout une période d'incertitude. Le contact pris, les deux parties ont essayé, sans succès, de le resserrer. Une arrière-pensée pesait d'ailleurs sur le débat, c'est à savoir qu'en demandant le Congo l'Allemagne ne voulût, par une feinte, se réserver de revenir ensuite à des prétentions marocaines. Cette obscurité ne devait être dissipée que par l'intervention de l'Angleterre (21-27 juillet), qui marqua ainsi le début réel de la négociation à deux termes : Maroc à la France, Congo à l'Allemagne.

La déclaration faite le 7 juillet par le baron de Schoen à M. de Selves précisait le but de l'Allemagne d'obtenir des compensations territoriales, c'est-à-dire celles qui, le plus péniblement, devaient impressionner le sentiment français. Il était naturel que le gouvernement cherchât d'abord à éviter cette nécessité en offrant, si possible, à l'Allemagne des avantages d'une autre sorte. Le 4 juillet, M. Caillaux, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères par interim, recevait la visite de M. de Gwinner, président de la Deutsche Bank, qui avait eu affaire à lui précédemment au ministère des Finances et qui, deux jours avant Agadir, lui avait demandé une audience. La conversation porta d'abord — c'était l'objet de la démarche de M. de Gwinner —

sur la question des obligations des chemins de fer lombards. Puis on passa à une vieille affaire, qui a donné lieu dans le passé à de nombreuses négociations, celle de la présidence de la Dette ottomane. On connaît la thèse allemande en cette matière : c'est que, par la proportion de titres qu'elle détient, l'Allemagne aurait droit, comme la France et l'Angleterre, à la présidence alternative. En même temps M. de Gwinner aborda un sujet qui lui est cher, celui du Bagdad, exprimant son désir de racheter les titres détenus par les banques françaises, puisque, disait-il, faute d'être cotés à Paris, ces titres étaient d'un placement impossible. M. Caillaux répondit que, à son avis, il était inadmissible que les banques françaises abandonnassent la part à elles attribuée dans le Bagdad ; qu'au surplus, toutes ces questions étaient de grosses questions, politiques autant qu'économiques et que, si l'on en voulait parler, il y avait à considérer tout un ensemble, l'ensemble des questions de même nature divisant la France et l'Allemagne.

— Mais je suis prêt à parler de tout, répliqua M. de Gwinner.

— Oui, dit M. Caillaux en souriant, seulement je suis président du Conseil des ministres de France et vous n'êtes pas chancelier de l'Empire d'Allemagne.

M. de Gwinner se retira et la conversation n'eut pas d'autre suite.

Au surplus l'étude de la situation devait conduire bientôt le gouvernement français à constater qu'il n'était plus possible en 1911 d'offrir en Orient à l'Allemagne des compensations économiques. Depuis l'abandon par la France et l'Angleterre du projet éla-

boré par elles du chemin de fer Homs-Bagdad (1910)[1], depuis surtout les conventions turco-allemandes et russo-allemandes relatives au Bagdad (1911-1912), l'Allemagne a, en Orient, partie gagnée et peut, avec le temps, considérer le succès comme certain. Il n'y a plus dans cette région de l'Asie de contre-partie à trouver pour une négociation de quelque importance avec elle. A la rigueur, la cotation des titres du Bagdad pourrait servir d'appoint dans un contrat plus large. Elle ne pouvait jouer dans l'affaire marocaine le rôle qu'elle y eût tenu en 1902. L'occasion était passée. Les erreurs de notre politique orientale avait déprécié notre concours en désarmant notre opposition. L'idée de M. Caillaux, juste dans son principe, était donc inapplicable.

Le fait que l'Allemagne eût, dès le 7 juillet, parlé du Congo, n'avait du reste rien de surprenant et réveillait de vieux souvenirs. Dès 1905, M. de Kuhlmann, alors conseiller de la légation d'Allemagne à Tanger, avait dit à deux reprises à son collègue français, M. de Cherisey, que l'Allemagne se désintéresserait du Maroc si elle obtenait des satisfactions au Congo. La même année, il avait été question du Congo dans les négociations franco-allemandes, antérieures à la conférence d'Algésiras, qui aboutirent aux deux accords des 8 juillet et 25 septembre. M. de Kiderlen a rappelé ainsi qu'il suit cet incident :

En 1905, après le voyage de l'empereur à Tanger, M. Delcassé avait fait une tentative de négociations directes, mais faute de propositions positives, cette tentative n'a pas abouti. Puis c'est M. Rouvier, aussi bien par la voie officieuse que par la voie officielle, qui a exprimé le désir d'arriver à une entente. C'est alors que

1. Voir ci-dessus page 403.

pour la première fois le nom de Congo a été prononcé. Il s'agissait de savoir si ce n'était pas au Congo que nous pouvions être dédommagés [1].

Il était au surplus explicable que le choix de l'Allemagne se fût porté sur le Congo plutôt que sur toute autre colonie française. Les déceptions rencontrées par elle à Tsingtau l'avaient détournée des colonies asiatiques. Elle désirait d'ailleurs ne pas s'engager sur un terrain où elle pût rencontrer l'opposition du Japon. Elle tenait d'autre part à ce que l'Angleterre ne fût pas amenée à formuler d'objections personnelles et, à cet égard, l'Afrique équatoriale donnait toutes garanties. Enfin faut-il rappeler que les faiblesses de notre administration coloniale et de notre diplomatie avaient permis à l'Allemagne pendant près de dix ans d'occuper indûment plus de trois millions d'hectares du Congo français, en y installant non seulement ses commerçants, mais aussi ses fonctionnaires, en faisant de notre colonie, suivant l'expression du capitaine Cottes, « un prolongement administratif et économique du Cameroun [2] ? » La demande de M. de Schoen était donc facile à comprendre et, si pénible fût-elle, on ne pouvait la considérer comme contraire aux vraisemblances.

Pouvions-nous éviter du moins de céder directement et recourir, au moyen d'une conférence, à l'intervention de l'Europe ? On a vu que, dès le 2 juillet, la Russie avait exprimé l'opinion qu'une conférence ne servirait à rien. Cette opinion était juste au fond, car une conférence acceptée par l'Allemagne aurait eu nécessairement

1. Reichstag, commission du budget, 23 novembre 1911.
2. Voir ci-dessus, page 181.

comme condition — on ne nous l'avait pas laissé ignorer, — un rappel des principes de l'acte d'Algésiras et, par voie de conséquence, un retour au *statu quo ante*. Or ce statu quo, la France l'avait indiscutablement modifié par des initiatives personnelles, toutes légitimes dans leur principe, mais toutes extérieures dans leur forme au programme international de 1906. Ces initiatives, dont la plus caractérisée avait été la marche sur Fez, engageaient notre drapeau. Évacuer les points occupés, progressivement, à notre heure, comme nous avions envisagé par l'accord franco-marocain du 4 mars 1910 l'évacuation de la Chaouïa, c'eût été chose possible, sinon facile. Les évacuer d'un seul coup, en bloc, sans préparation, sur une initiative extérieure, c'était abandonner l'œuvre française au Maroc; car dans ce cas, de deux choses l'une, ou l'empire chérifien serait livré à une effroyable anarchie ou une action internationale y rétablirait l'ordre. Dans les deux cas, la France serait évincée. Et dans quelles conditions? Non seulement en présence du navire allemand d'Agadir, mais en face des Espagnols, maîtres du Rif et du Gharb. Seuls, suivant l'expression de M. Ribot [1], nous eussions évacué ce que nous tenions. Les autres auraient gardé ce qu'ils avaient pris. A cet égard, l'opinion de la Russie était irréfutable. Le parlement français accepta d'ailleurs, avant de se séparer, le principe de la négociation directe [2].

Dans quelles conditions cette négociation directe se poursuivrait-elle? Le gouvernement français l'avait indiqué déjà. Négociation collective? Au moment des

1. Sénat, séance du 9 février 1912.
2. Chambre des députés, 11 juillet 1911.

incidents franco-espagnols d'El-Kçar, alors que presque toute la presse espagnole témoignait de l'affaire d'Agadir une joie peu convenable et peu clairvoyante, c'était une perspective inquiétante de mêler l'Espagne à la négociation. Mais dès lors qu'on ne l'y mêlait pas, il devenait impossible d'y convier officiellement d'autres puissances. Tel avait été, le 4 juillet, l'avis du gouvernement. On était ainsi conduit à accepter le tête-à-tête franco-allemand, dont le précédent avait été créé par l'accord de 1909. C'était alors la continuation des entretiens antérieurs coupés, il est vrai, d'une offensante sommation. A cette sommation, on aurait pu répondre par une mesure équivalente, l'envoi d'un croiseur qui eût rétabli entre la France et l'Allemagne l'égalité d'attitude. On ne l'avait pas fait. Certains le regrettaient — notamment M. de Selves. Mais la majorité de l'opinion parlementaire était hostile, ajoutant à des raisons de prudence subjectives ce motif plus valable que la présence à Agadir d'un navire français nous donnerait, avec certains risques d'incidents, une satisfaction morale, mais n'avancerait pas d'un pas le règlement matériel. C'est par cette voie qu'on en vint à accepter la conversation « sous le canon d'Agadir », ce qui demeure un regret pour ceux-là mêmes qui ne blâment ni cette conversation ni son issue.

Toutefois, de ce que la conférence dût être inutile, en résultait-il que le ministre des Affaires étrangères fût bien inspiré, au seuil de cet entretien préfacé par une menace, de ne s'y point référer? Nous ne le pensons point. Que le gouvernement français fût de l'avis du gouvernement russe sur l'inefficacité d'une conférence, rien de plus naturel. Qu'il le laissât voir à l'Allemagne,

rien de plus imprudent. Et c'est de quoi, moins neuf aux affaires, M. de Selves se fût avisé dès la première visite du baron de Schoen. La diplomatie n'est pas nécessairement un double jeu et Bismarck a montré que parfois la franchise déconcerte l'adversaire plus que la duplicité. Mais les procédés bismarckiens ne sont point maniables à toutes mains et, dans l'ordinaire, la prudence commande de ne pas se livrer d'abord. La conférence, redoutée par l'Allemagne, qui malgré ses refus annoncés, n'aurait pas pu la décliner, si toute l'Europe l'eût acceptée, eût été, pour elle comme pour nous, une solution négative et, dès lors que nous savions depuis le 7 qu'elle désirait des profits positifs, nous avions intérêt à développer en elle la crainte de ne les pas obtenir. Si M. de Selves, même sans y croire, eût, le 1er et le 7 juillet, évoqué, dans ses conversations avec M. de Schoen, l'Europe invisible et présente, celui-ci, même sceptique, en eût ressenti quelque alarme. C'était merveille, aux jours d'Algésiras, de voir M. Léon Bourgeois manœuvrer l'adversaire avec des arguments qu'il se fût gardé de pousser jusqu'au bout, mais par lesquels il inquiétait, énervait, sondait tout au moins son interlocuteur. M. de Selves se borna à répondre qu'il blâmait le geste d'Agadir et à écouter M. de Schoen offrir le Maroc en échange du Congo, — donnant ainsi l'impression d'une très grande réceptivité.

Une autre omission fut commise par lui dans ces premiers entretiens. M. Ribot l'a fort justement analysée au Sénat le 9 février 1912. Que la conversation dût s'engager sur la base des compensations; que l'Allemagne fût déçue par la formule de 1909 et qu'elle voulût autre chose, rien de plus clair : tout ce qui précède l'a

démontré. Mais cette conversation de liquidation destinée à enterrer honnêtement l'acte d'Algésiras, il s'agissait de savoir qui l'engagerait. Après Kissingen, la France était demanderesse. Devant le silence grognon de M. de Kiderlen, c'était à elle de faire des offres, à elle de « chercher ailleurs », à elle de dénoncer le régime antérieur : obligation périlleuse en face du gouvernement impérial, en face de l'Europe, en face même de l'opinion française. Après Agadir, la situation changeait. Ce geste initial, si difficile à dessiner pour nous, l'Allemagne l'avait risqué avec brutalité. Son poing fermé avait frappé « le mur lézardé d'Algésiras » et quelques moellons s'en étaient détachés. Ses ambassadeurs, sans mesurer le péril où ils se fussent exposés s'ils eussent eu affaire à une diplomatie plus habile, avaient partout déclaré :

— L'acte d'Algésiras ? Nous n'en voulons plus. C'est fini.

Et à la France ils avaient dit :

— C'est fini. Seulement nous voulons le Congo.

Quelle admirable occasion d'utiliser cette « faute », — le mot est de M. Ribot[1], — pour dire à l'Allemagne :

— C'est vous qui dénoncez l'acte d'Algésiras, dont tout le monde, sauf vous, et même moi, la France, continue à se contenter. Vous prenez même la peine d'expliquer pourquoi : c'est parce que vous voulez le Congo. Rien de mieux. Mais alors voici mes conditions : car vous devenez demandeurs, au lieu d'être défendeurs.

On éprouve quelque regret à constater que sir Arthur Nicolson fut seul, le 1er juillet, à répondre aux représentants de l'Allemagne :

1. Sénat, séance du 9 février 1912.

— Vous violez l'acte d'Algésiras.

M. de Selves, troublé par une initiative qu'il n'attendait point, mal informé des arguments que le passé suggérait, inhabile à se servir des textes antérieurs, plaça, par sa passivité, la France dans la posture d'un prévenu qui, devant le juge d'instruction, négocie sous caution sa liberté provisoire.

Par une manœuvre plus subtile, le gouvernement français se fût mis en mesure, d'autre part, d'exiger de l'Allemagne, comme condition préalable à toute négociation, la définition expresse de ce que, par son initiative, le gouvernement impérial entendait nous offrir au Maroc en sus des droits, privilèges et intérêts qu'il nous y avait antérieurement reconnus. Faute de cette définition, les pourparlers devaient être forcément sans issue, en tout cas sans profit. Car comment chiffrer le prix sans connaître la valeur achetée? C'est sur cette valeur qu'il importait d'abord d'être nettement fixé. L'accord, auquel on tendait, devait, pour avoir sa raison d'être, différer essentiellement par sa nature, sa forme et ses conséquences de celui de 1909. Cette différence peut s'exprimer d'un mot. Cet accord devait être positif au lieu d'être négatif. Positif, c'est-à-dire préciser, non pas seulement les devoirs de l'Allemagne, mais les moyens d'action de la France ; énoncer, non pas ce que l'Allemagne ne pourrait pas faire, mais ce que la France pourrait faire. Toutes les formules de désintéressement, de renonciation ou de désistement devaient être écartées. Un traité de protectorat, c'est-à-dire la constatation de notre souveraineté de fait au Maroc, tel était le but qu'il fallait affirmer dès le principe, en réponse à l'initiative allemande. Ce n'est pas la France, c'est

l'Allemagne qui avait dit : « L'acte d'Algésiras n'existe plus. » Dès lors que la France, en acceptant de négocier, admettait le point de vue allemand, il lui appartenait de s'y placer nettement en répliquant : « Puisque l'acte d'Algésiras n'existe plus, voilà ce que j'entends mettre à sa place. Voilà ce sur quoi, d'abord, avant de discuter le prix, j'entends être édifié pleinement. »

Pour obtenir ce résultat, le meilleur moyen, à coup sûr, eût été de proposer à l'adhésion de l'Allemagne un traité franco-marocain de protectorat. Ce n'est pas chose facile ni habituelle que de rédiger un tel traité avec un autre partenaire que le protégé. L'histoire n'offre pas d'exemple de tractations de ce genre. Un protectorat se constitue d'ordinaire par un traité entre le protecteur et le protégé. Après quoi, les tiers adhèrent. Il est moins aisé pour le protecteur de s'entendre avec un tiers sur la façon dont il règlera ses rapports avec le protégé. En amusant l'Allemagne par une offre de conférence, en la contenant par le rappel de l'acte d'Algésiras, en gagnant du temps — ce qui est souvent, on ne l'a que trop vu cet été, le meilleur moyen de n'en pas perdre — nous eussions pu mettre ce délai à profit pour signer avec le sultan qui, le 10 juillet, déclarait s'en remettre à nous [1], un traité subordonné évidemment à l'adhésion des puissances, mais qui n'eût pas été

1. Le sultan disait, le 10 juillet, au docteur Weisgerber : « Quant à l'envoi d'un bateau de guerre allemand à Agadir, je ne me l'explique en aucune manière. Je sais que depuis plusieurs mois de nombreux sujets allemands parcourent le Sous et déploient une activité pour s'y créer des intérêts économiques ; mais je n'ai pas appris qu'ils aient été molestés. Peut-être ne s'agit-il que d'un simple malentendu ? Je sais qu'une conversation est engagée à ce sujet entre Paris et Berlin, et je m'en remets à la France pour faire valoir mes droits consacrés par l'acte d'Algésiras, auquel, comme elle, je reste fermement attaché. »

pour elles plus pénible à ratifier qu'un accord franco-allemand. Nous aurions, de la sorte, placé l'Allemagne en présence d'un texte précis, librement négocié par nous, qu'il eût suffi d'amender avant sa publication en tenant compte des demandes allemandes pour autant qu'elles eussent été admissibles. « Et le sultan? » demandait le *Temps* dans un article du 11 juillet. Cette suggestion n'eut pas plus de succès que celle du même journal, appuyée cependant par la majorité de la presse française, en faveur d'une conférence ou tout au moins d'une menace de conférence. Il est permis de le regretter.

La diplomatie française se montra également incapable de manœuvrer et d'attaquer, — de manœuvrer en invoquant l'acte d'Algésiras, en suggérant l'intervention de l'Europe, en traitant rapidement avec le sultan, — d'attaquer, en mettant l'Allemagne en présence d'un texte marocain complet et précis. Ainsi, au lieu de mener les événements, elle se laissa mener par eux. Au lieu de se protéger par des feintes, elle se jeta sur le fer de l'adversaire. Au lieu d'élever devant elle des ouvrages de campagne, de s'y abriter quelques jours, quitte à les abandonner ensuite, elle se livra en terrain découvert, renonçant au bénéfice de ces armes françaises, la souplesse, le coup d'œil, la méthode qui en 1905 et 1906 avaient trouvé, pour le bien du pays, de si ingénieux et si vaillants escrimeurs. Et c'est pourquoi, lorsqu'on les revit, les six premières semaines des négociations apparaissent comme un lamentable gâchis. A l'agression allemande, nulle riposte : un regret d'abord, et puis le silence. Par la suite, un souci puéril de savoir ce qu'on nous demande avant de préciser ce que nous voulons ; un jeu de propos interrompus aggravé par

l'esprit brouillon et retors de l'interlocuteur allemand ; un réseau de projets incomplets et divers ; des instructions contradictoires, envoyées sous réserve, ce qui est la pire façon d'utiliser un ambassadeur ; pas de point fixe ; pas de programme ; des velléités, des intentions, des alternatives de confiance et d'affolement ; une psychologie courte, servie par une volonté faible : ce n'est point dans cette période de notre histoire que les diplomates de demain devront chercher des modèles.

Après avoir reçu M. de Schoen le 7 juillet, M. de Selves avisa M. Paul Cambon de la conversation qu'il venait d'avoir. Notre ambassadeur informa le gouvernement britannique que l'Allemagne désirait des compensations au Congo. Il ajouta que le point de vue marocain du gouvernement français serait invariablement maintenu et que l'exclusion de l'Allemagne de l'empire chérifien était pour nous une condition *sine qua non.* Le même jour, sir Edward Grey répondait qu'il n'avait rien à objecter à l'octroi de compensations au Congo. Le même jour aussi, — mais avant d'avoir connaissance de la communication du gouvernement français —, M. Asquith répétait publiquement aux Communes ce que sir Edward Grey avait dit le 3 juillet à notre ambassadeur, c'est à savoir que l'Angleterre, dans le développement du problème marocain, aurait les égards requis pour la protection de ses intérêts et l'exécution de ses engagements envers la France [1]. La route était donc libre pour la négociation. M. Jules Cambon partait le 7 pour Berlin. Le même jour, le ministre lui télégraphiait sa conversation avec M. de Schoen et le

1. Voir ci-dessous, page 457.

pressait d'amener l'Allemagne à s'expliquer. M. Jules Cambon était ainsi lancé, sans instructions positives, sans ordre de retraite convenu, au cœur de la négociation et, par la force des choses, c'est le Congo qui allait passer au premier plan, dès lors qu'on n'avait point songé à poser, dans des entretiens préalables, les conditions marocaines.

Le 9 juillet, M. Jules Cambon, ignorant et ce que nous entendions obtenir au Maroc et ce que nous consentions à abandonner au Congo, avait, avec M. de Kiderlen, une première conversation. Le ministre allemand reprit, dans la note particulière de son tempérament, le développement de M. de Schoen, le 1er juillet. Après quoi, suivant son ambassadeur sur le terrain où celui-ci s'était placé le 7, il dit plus brutalement que lui :

— Vous voulez que nous fassions notre deuil du Maroc, mais tout à fait, mais complètement. Soit ; moi, personnellement, je ne dis pas non. Mais il me faut des satisfactions coloniales, au Congo par exemple.

L'entretien, qui dura plus d'une heure, avait débuté sur un ton d'aigreur du côté allemand et, non moins, du côté français. Comment s'en étonner, si l'on songe que c'était la première fois depuis Kissingen que les deux interlocuteurs se retrouvaient en présence ? La conclusion parut à M. Jules Cambon meilleure que les prémisses. Il en rendit compte par un rapport officiel à M. de Selves et par une lettre particulière à M. Caillaux, en insistant sur la nécessité de faire vite. Au président du Conseil, il demandait si l'ambassadeur d'Allemagne à Paris pourrait être reçu par lui. M. Caillaux répondit que M. de Schoen devait, s'il avait quelque chose à dire, le dire à M. de Selves. Celui-ci décida de laisser se poursuivre

à Berlin la conversation. On croyait habile de continuer à sonder l'Allemagne sans prévoir que chaque coup de sonde créerait à notre charge un engagement moral et que nos réticences mêmes, fonction de notre indécision, nous livreraient mal défendus à la manœuvre de l'adversaire. On ne trouve en effet, dans la réponse adressée le 11 juillet par le ministre des Affaires étrangères à M. Jules Cambon, aucune trace d'un programme d'avenir marocain : rien qu'une offre de poursuivre, sous réserve des droits de l'Espagne, la négociation relative aux chemins de fer. Si l'on se souvient de ce qu'avait été cette négociation[1], du souci qu'y avait marqué l'Allemagne de mêler l'action politique à l'action économique, on demeure confondu de l'imprudence que commettait le ministre en se plaçant sur ce terrain, au seuil d'une négociation qui ne pouvait se justifier qu'à condition de nous libérer des hypothèques de toutes sortes que l'accord de 1909, sous prétexte de collaboration, avait fait peser sur nous.

Dans les conversations suivantes, l'équivoque continue, voulue sans doute par l'Allemagne, en tout cas acceptée par la France. Le 13 juillet, on est encore sur le terrain de l'accord de 1909 — alors que, on ne saurait trop le redire, la négociation de 1911 n'avait pour la France, à côté de tant de charges, d'utilité réelle qu'à condition de constituer au Maroc un régime nettement différent du régime de 1909. Le gouvernement français ayant commis la faute de ne pas affirmer, dès le début, ce principe fondamental, M. de Kiderlen en prend avantage et, dans cette conversation du 13, c'est un développement

1. Voir ci-dessus, page 81.

ambigu de l'accord de 1909 qu'il nous offre et qu'il nous offre, rappelons-le, après avoir, dès le 9, réclamé des satisfactions au Congo. La formule même qu'il emploie est révélatrice : il s'agirait de reconnaître à la France « l'autorité nécessaire pour préserver le Maroc de l'anarchie ». Qui serait juge de l'anarchie justifiant l'emploi de l'autorité? L'Allemagne, de même que, sur la base de l'accord de 1909, elle avait été juge de notre intérêt à la consolidation de l'ordre. C'était inacceptable. M. de Kiderlen posait en outre deux conditions, l'adhésion des puissances et des garanties pour la métallurgie allemande. Ainsi reparaissait toute la terminologie de 1909 avec les mêmes risques, la nécessité de solliciter l'adhésion des tiers pour une solution médiocre, la résurrection peut-être, sous prétexte de garanties minières, des projets antérieurs de condominium, de zones, de partages [1]. Même sans savoir le prix demandé au Congo, c'était inacceptable. Tout prix, si modeste fut-il, devait être en effet excessif, dès lors que le problème marocain ne serait pas radicalement vidé dans le sens du protectorat.

Tel est, ou tel devrait être, à ce moment, l'avis du ministre des Affaires étrangères. Cependant dans sa communication suivante en date du 14 juillet, — celle, dans laquelle pour la première fois il acceptera le principe des cessions au Congo — il se borne à demander des précisions sur le Maroc. Ces précisions, qu'il devrait fournir à notre ambassadeur en forme catégorique, par un programme complet et ferme qui, dans le contrat, constituera notre gain, il invite M. Cambon à les obtenir de

1. Voir ci-dessus, page 82.

M. de Kiderlen. Tout au plus indique-t-il quelques points de ce programme : droit pour nos troupes d'occuper les points nécessaires au maintien de l'ordre, liberté d'assister le sultan dans l'exécution de toutes les réformes, notamment financières. Mais ce n'est pas là un texte, c'est une esquisse, un vœu, rien de solide sur quoi l'on puisse construire. Pourtant le 23 juillet, c'est M. de Kiderlen qui nous offre le moyen de réparer notre erreur. Après s'être déclaré désireux d'une entente, il déclare admettre, sous réserve de l'égalité économique et de la libre exportation des minerais, ce qu'il appelle, — avec, en vérité, un excès d'indulgence, — « nos propositions marocaines ». Il ajoute :

— Vous aurez ainsi cet Empire de l'Afrique du Nord qui est votre grand objectif.

Le 30, dans une nouvelle dépêche, M. de Selves précise-t-il? Non. Il veut que le « désintéressement politique » de l'Allemagne au Maroc soit absolu : toujours un écho de 1909. Il note, en passant, qu'elle devra renoncer au régime de la protection. Il semble ainsi, après un mois passé qu'on n'ait, pas plus qu'au début, de vues d'ensemble. On procède par fragments, par occasion. Au lieu de définir notre protectorat, on continue à parler du désistement de l'Allemagne. Au lieu de la solution positive qui seule, on l'a vu, justifiera la négociation, on s'obstine à envisager la solution négative. On ne dit pas ce que nous ferons au Maroc, mais ce que l'Allemagne n'y fera pas. C'est de la diplomatie à rebours.

Et pourquoi? Parce que, depuis le premier jour, cette diplomatie suit les mouvements de l'adversaire, se laisse manœuvrer par lui, au lieu de le manœuvrer. Sans penser à ce que nous devrons obtenir, elle se laisse fasciner par

ce que nous devrons céder. Sans fixer la valeur à acquérir, elle s'épuise à discuter sur le prix, à envisager toutes les façons possibles d'abandonner ceci ou cela et de limiter cet abandon. Le 9 juillet, nous offrons les îles de la Polynésie que M. de Kiderlen refuse le 13 avec quelque dédain, sans nous dire ce qu'il nous demande, mais en nous proposant le nord du Cameroun. Le 14, M. de Selves accepte en principe la rectification de la frontière Congo-Cameroun. Le 15, le secrétaire d'État se démasque et, en nous offrant le nord du Cameroun et le Togo, il promène d'un geste large son doigt sur la carte d'Afrique, montrant le Congo de la Sangha à la mer. M. Cambon refuse aussitôt. Cette prétention, se produisant au moment où nous ne savons pas ce qu'on nous donnera, — disons mieux, ce que nous voulons au Maroc, — est un premier échec. Cet échec nous allons l'aggraver : car, dominés par la crainte de rester en face de cette demande, nous allons nous user à la réduire et, de ce fait, nous détourner plus encore du Maroc, accepter au moins par prétérition des *minima* congolais qui, par la suite, nous lieront, lorsqu'au bout de deux mois, en septembre, revenant à la logique, nous dirons à l'Allemagne : « Causons d'abord du Maroc. Ensuite nous causerons du Congo. »

L'entretien du 15 se termina dans une atmosphère de mauvaise humeur et sans conclusion positive, M. de Kiderlen se bornant à dire qu'il verrait M. de Lindequist, ministre des Colonies. Dès lors, tout notre effort reste fixé sur le Congo et de quelle singulière façon? En nous appliquant exclusivement à repousser les offres de l'Allemagne dans le naïf espoir de réduire ainsi sa demande. C'est ce que M. de Selves appellera le 18 juillet « alléger la négociation ». Si les pourparlers eussent suivi une

marche logique, nous aurions pu, nous aurions dû aller moins vite en besogne. Car, toutes choses égales, d'ailleurs, le nord du Cameroun et le Togo étaient des avantages réels dont le traité du 4 novembre ne contient pas l'équivalent et qu'il était imprudent de si tôt repousser. Or, ces avantages, nous les refusons avec une sorte de frénésie, M. Cambon le 15, M. de Selves le 17. Le 18, le ministre reçoit l'ambassadeur d'Allemagne et lui tient le même langage. Il évite de préciser nos offres, parce que le président du Conseil et le ministre des Colonies sont absents. Un seul point fixe, c'est que nous ne prendrons pas ce Togo qu'on nous tend. Le 20, après une conversation de M. de Selves avec MM. Caillaux et Lebrun, les instructions ministérielles se précisent. Nous ne voulons pas du Togo. Le Bec-de-Canard nous suffira. En échange, nous offrons un vaste territoire en bordure orientale du Cameroun, limité à l'Est par le Chari, le Bahr-es-Sara, la Nana, l'Ouahma et la Sangha. Nous offrons en outre d'étendre le régime douanier du bassin conventionnel à toutes nos possessions de l'Afrique équatoriale. En un mot, nous déplaçons les cessions. L'Allemagne avait demandé le Bas et le Moyen Congo. Nous la rejetons dans l'Oubanghi-Chari, combinaison acceptable, judicieuse même, mais qui, d'une part, avait le tort de se produire trop tôt, sans que l'on sût de quels avantages elle serait la contre-partie, qui, d'autre part, en voulant « alléger » le marché, oubliait que le Maroc n'y figurait point et que, par suite, il n'était point de balance capable d'en marquer le poids.

Aussi bien, M. de Kiderlen ne s'y arrêta pas un seul instant. N'ayant rien en face de lui, son jeu était de pousser de l'avant, quitte à se replier ensuite. Le 13, il se

plaint amèrement de la presse française. Le 23, maintenant l'offre du Togo, mais dévoilant son but plus clairement encore que dans sa première demande, il exige un accès au Congo. Quand, le 28, M. Jules Cambon, lui propose la cession définie par les instructions ministérielles du 20 juillet confirmées le 25 (Chari-Bahr-es-Sara-Nana-Ouahma-Sangha), il jette les hauts cris; déclare que c'est se moquer; qu'avec des cessions aussi insignifiantes, il n'y aura pas moyen de s'entendre. M. Jules Cambon se borne à répondre qu'on peut chercher d'autres bases. Évidemment : et le ministère, à vive allure, s'engage dans cette voie.

Le 30 juillet, ce n'est plus un projet de cession, mais deux qu'il envisage et qu'il fait porter à Berlin par M. Van Vollenhoven, chef de cabinet du ministre des Colonies. Ces deux combinaisons sont les suivantes ; ou bien le tracé précédent Chari-Bahr-es-Sara-Nana-Ouahma-Sangha, avec, en plus, les îles, ou bien, mais, contre le Togo, un tracé plus large Chari-Gribinghi ou même Chari-Baminghi avec, en outre, un triangle compris entre la frontière sud du Cameroun, la côte et une ligne tirée de la côte jusqu'à Ouesso, toujours, bien entendu, contre le Togo. Le ministre ajoute que c'est l'extrême limite des concessions possibles. Si M. de Kiderlen n'accepte pas, M. Jules Cambon devra interrompre l'entretien.

Est-il besoin de signaler ce que ces instructions avaient de contradictoire ? Voulions-nous, oui ou non, du Togo? Voulions-nous, oui ou non, ne rien céder du Gabon? Notre ambassadeur, peu familier avec les questions coloniales, devait, après ce cahot de suggestions contraires, avoir perdu toute directive congolaise. Il semblait qu'on s'appliquât à développer en lui un scep-

ticisme absolu à l'égard de ces territoires avec lesquels on jonglait, comme s'ils représentaient des valeurs interchangeables, tantôt refusant le Togo et tantôt le demandant, tantôt écartant de la combinaison les îles de la Polynésie et tantôt les y introduisant, tantôt localisant les cessions, avec des limites variables d'ailleurs, dans l'Oubanghi-Chari, tantôt les étendant au sud jusqu'à la mer. A quel critérium d'ailleurs ramener l'évaluation de ces sacrifices si éclectiquement envisagés, puisque nous ignorions ce que devait payer cette monnaie territoriale, puisque nous alignions nos écus sur la table sans que la marchandise y fût placée? Recevant le 26, l'ambassadeur d'Allemagne, M. de Selves lui disait il est vrai :

— Au Maroc, nous avons déjà, de par l'accord de 1909, les droits politiques. Nous ne vous demandons pas de droits économiques. Donc nous sommes à égalité. Nous ne vous demandons pas le Togo et tout le Haut-Cameroun, nous ne voulons que le Bec-de-Canard. Nous vous offrons par contre les territoires à l'est du Cameroun et la liberté commerciale dans toutes nos possessions de l'Afrique équatoriale. Ainsi s'équilibrent les plateaux.

Mais qui ne voit que, ce disant, M. de Selves supposait le problème résolu, puisque, de toute évidence, ce qu'il nous fallait au Maroc, c'était tout autre chose que ce que nous avait donné l'accord de 1909 ; puisque même, si la combinaison eût été, telle quelle, acceptable au Congo, elle ne l'eût pas été au Maroc, où l'accord de 1909, avec l'interprétation allemande des « droits économiques égaux » était radicalement exclusive d'un protectorat digne de ce nom? Argument de discussion, dira-t-on peut-être, fait pour impressionner l'adversaire et que le

ministre employait sans y croire. Non, puisque dans une dépêche du 25, il le développait complaisamment s'adressant non plus à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, mais à l'ambassadeur de France à Berlin. Comment supposer, d'ailleurs, que l'interlocuteur allemand eût pu s'arrêter à un si pauvre sophisme? La preuve que l'accord de 1909 ne nous suffisait pas, ne l'avions-nous pas fournie, et surabondamment, en acceptant de négocier après la menace d'Agadir?

En résumé, au terme de ces trois semaines de contact, il apparaissait, d'une part, que les prétentions congolaises de l'Allemagne rendaient l'entente fort difficile et que les hésitations marocaines de la France laissaient ouverte une question qu'il aurait fallu fermer. D'autre part, l'énormité des exigences allemandes permettait de se demander si le but de M. de Kiderlen n'était pas, après un détour congolais, de revenir au Maroc. La constatation de cet état de choses détermina l'Angleterre à sortir de la réserve qu'elle avait gardée depuis le début.

III

L'INTERVENTION ANGLAISE

On a vu que, le 1er juillet, l'ambassadeur d'Allemagne à Londres avait fait à sir Arthur Nicolson, en l'absence de sir Edward Grey, la même communication que M. de Schoen avait faite le même jour à M. de Selves. Le comte Wolff Metternich y avait ajouté un commentaire

déterminé par les instructions qu'il avait reçues de M. de Kiderlen[1].

La situation créée par la force des choses nous oblige, conformément à la prière de plusieurs importantes maisons de commerce allemandes, de garantir directement la sécurité de leurs personnes et de leurs biens aux sujets et protégés allemands dans le sud du Maroc jusqu'au rétablissement de l'ordre. Mais nous n'avons nullement l'intention de faire des difficultés à la France en quelque façon que ce soit au sujet de son attitude.

D'après l'état des choses, on peut se demander s'il serait possible à la France de revenir au *statu quo ante*, c'est-à-dire à celui de 1906. Nous sommes donc éventuellement prêts à chercher, d'accord avec la France, un moyen de nous entendre une fois pour toutes sur la question du Maroc dans une forme qui réponde également aux intérêts des autres signataires de l'acte d'Algésiras. Les bonnes relations existant avec la France nous permettent d'envisager des négociations directes.

A cette communication, sir Arthur Nicolson, puis sir Edward Grey avaient répondu le 3 et le 4 juillet que la Grande Bretagne ne pouvait laisser se règler en dehors d'elle la question marocaine et qu'elle s'inspirerait, dans ses décisions, des engagements pris par elle envers la France d'une part, des intérêts britanniques existant au Maroc d'autre part. En effet, la communication allemande laissait en suspens plusieurs points. Le gouvernement impérial, y lisait-on, a en vue une solution définitive de la question marocaine à laquelle participeraient l'Allemagne, la France et l'Espagne. Fallait-il en conclure que l'Allemagne entendait tenir à l'écart de cette négociation le gouvernement britannique, signataire d'importants traités avec le Maroc, avec la France et avec l'Espagne, signataire aussi de l'acte d'Algésiras ? L'Angle-

1. Communiqué par M. de Kiderlen à la commission du budget du Reichstag, le 23 novembre 1911.

terre n'a point coutume de supporter de telles exclusions et l'Allemagne était imprudente ou tout au moins maladroite de laisser croire qu'elle eût le désir de lui en infliger. Qu'était-ce d'ailleurs que cette « solution définitive » dont parlait le comte Wolff Metternich? Le gouvernement impérial négligeait de s'expliquer à ce sujet et autorisait de ce fait toutes les suppositions. A lire la presse allemande, qu'on suit à Londres avec une attention particulière, on y relevait, on l'a vu [1], de singulières contradictions. Mais la plupart des hypothèses étaient inquiétantes pour l'Angleterre. Sans doute, les uns, par exemple la *Taegliche Rundschau*, spécifiaient qu'il s'agissait d'obtenir des compensations au Congo et de cela le gouvernement anglais ne s'alarmait point. Mais d'autres, comme la *Gazette de Francfort*, faisaient allusion à une opération d'un caractère plus général, supprimant la nécessité de la compensation coloniale, à condition que « la France, renonçant à son hostilité secrète contre l'Allemagne, prît la main que celle-ci lui tendait depuis longtemps et acceptât l'idée sincère d'une collaboration avec Berlin ». D'autres, enfin, soutenaient avec ténacité l'idée d'un partage du Maroc dont l'Allemagne aurait sa part. L'ambiguïté de la communication allemande du 1er juillet n'en était que plus troublante pour le gouvernement britannique. Le gouvernement français, plus directement intéressé, n'en avait pas tiré la conclusion qu'il lui appartenait d'en dégager, c'est à savoir la nécessité de régler immédiatement la question marocaine. Le gouvernement anglais fut plus clairvoyant, plus logique ou plus

1. Voir ci-dessus, page 429.

résolu et, dès le début de juillet, il résolut de dissiper l'équivoque. Le 12 juillet, sir Edward Goschen, ambassadeur d'Angleterre à Berlin, posa nettement la question à M. de Kiderlen qui répondit :

— Nous ne cherchons pas à engager une conversation à trois dont l'Angleterre serait exclue.

Sur le caractère de la solution, M. de Kiderlen ne fournit en revanche aucune explication. Le 20 juillet, sir Edward Grey apprit de M. Paul Cambon et de sir Francis Bertie « l'étendue des demandes congolaises de l'Allemagne » et, convaincu, d'une part que la France n'y pourrait pas souscrire, d'autre part que l'Allemagne se rendait compte de cette impossibilité, il en conclut que ces exigences outrées n'étaient qu'une feinte destinée à préparer pour la suite un partage du Maroc. En conséquence, le 21 juillet, il convoqua le comte Wolff Metternich et lui dit :

— Si les négociations avec la France échouent, il en résultera une situation très embarrassante. Que font les Allemands à Agadir? Le bruit court qu'ils ont débarqué, acheté des concessions ; en sorte qu'il est maintenant possible de croire qu'ils y auraient hissé le pavillon allemand. Or Agadir est le port le plus convenable de toute la côte pour l'installation d'une base navale[1].

A cette interrogation directe, le comte Wolff Metternich ne répondit pas plus nettement que M. de Kiderlen n'avait fait à la question de sir Edward Goschen. Il se borna à déclarer[2] :

Nous n'avons pas la moindre intention de léser les droits ou les intérêts de l'Angleterre. Je ne puis pas admettre que l'envoi d'un bâtiment à Agadir ait pu avoir ce résultat. Je vous ai fait connaître

1. Chambre des Communes, 27 novembre 1911.
2. Commission du budget du Reichstag.

notre but et nos intentions à notre première entrevue, c'est à savoir la protection des intérêts des sujets allemands jusqu'au rétablissement de l'ordre. C'est un principe généralement admis qu'une nation européenne soit autorisée à assurer elle-même en pays demi-barbare, qui n'appartient pas à un tiers, la protection de ses intérêts. Le traité franco-anglais de 1904 ne lie que la France et l'Angleterre. L'Allemagne, depuis ce traité, n'est liée que par l'acte d'Algésiras et par le traité franco-allemand de 1909. L'acte d'Algésiras, comme le traité de 1909, pose comme condition de tout le reste l'indépendance du sultan et l'intégrité du Maroc. Après l'occupation persistante de la Chaouïa, après la marche conquérante des Français poursuivie récemment dans une grande partie du Maroc, personne ne peut plus soutenir sérieusement que le territoire marocain est intact et que le sultan est indépendant. Là contre, je vous l'ai fait observer dans notre premier entretien, nous n'avons pas protesté. Mais, par la force des choses, le moment est arrivé où la nécessité s'est imposée à nous de nous entendre avec la France sur la situation marocaine. C'est ce que nous avons actuellement entrepris.

Si nos propositions sur le Congo sont, comme vous le dites, inacceptables, cela prouve que la France attache moins de prix qu'on ne croit à avoir le libre exercice au Maroc de prétentions qui n'ont pas fait l'objet d'une adhésion internationale. Elle devrait donc aussi accepter qu'un vaisseau de guerre étranger aille dans un port marocain.

Un regard sur la carte montre qu'un empire nord-africain s'étendant de la frontière tripolitaine au Sénégal avec pleins pouvoirs au Maroc n'est pas pour la France chose négligeable. L'Angleterre s'est entendue avec la France et a eu l'Égypte qui n'est pas non plus chose négligeable. L'Allemagne n'a rien eu. Si la France désire que, comme l'Angleterre, mais toujours sous la réserve de nos intérêts commerciaux, nous nous effacions au Maroc, il nous faut un équivalent, qui soit à peu près de valeur égale au but important qu'elle vise. Sinon, nous saurons défendre au Maroc notre position indépendante.

Vous semblez prêter grande importance au fait que nous avons envoyé un navire de guerre dans un port fermé du Maroc et précisément à Agadir, où, l'automne passé, l'apparition d'un navire de guerre français a donné lieu à des questions de notre part. Il me semble que vous avez deux poids et deux mesures : une mesure pour la France, une mesure pour l'Allemagne.

L'envoi d'un bateau allemand à Agadir, suivant vous, a créé une situation qui, du point de vue des intérêts anglais, appelle un éclaircissement. Si l'intégrité du territoire marocain vous tient tant à cœur, que ne demandez-vous avant tout et d'abord des éclaircissements à la France ? L'occupation de la Chaouïa, l'armée française répandue dans tout l'intérieur du Maroc constituent à coup sûr, plus que l'action allemande, une forte immixtion dans les affaires marocaines.

Ce long développement, qu'il convenait de citer dans son texte, était plus inquiétant que rassurant. L'Allemagne ne disait pas ce qu'elle ferait si la négociation échouait et l'on pouvait admettre qu'elle se réservait de faire la même chose que la France. Un esprit de chicane et de casuistique animait d'ailleurs les propos du comte Metternich. En reprochant à l'Angleterre d'avoir deux poids et deux mesures pour la France et pour l'Allemagne, il marquait un parti pris de jouer sur les mots et de ne pas se placer en face des réalités. Sir Edward Grey lui répliqua qu'il souhaitait l'accord franco-allemand mais que, dans le cas où cet accord ne se ferait pas, il avait tenu à « lui marquer nettement que le geste d'Agadir donnerait lieu à une conversation anglo-allemande ». Il ajoutait qu'il croyait que la tension diminuerait si un échange de vues se produisait entre l'Angleterre et l'Allemagne, avant que ne survinssent à Agadir des faits nouveaux obligeant l'Angleterre à prendre position[1]. Le gouvernement anglais n'estima pas d'ailleurs que cet avertissement suffît et le même jour, après une conversation entre le premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et le chancelier de l'Échiquier, il fut décidé qu'une déclaration publique

1. Chambre des Communes. Loc. cit.

s'imposait. M. Lloyd George en fut chargé. Il la fit dans les termes suivants :

Je ferais de grands sacrifices pour préserver la paix. Je ne puis rien concevoir qui pourrait justifier une perturbation, si ce n'est des questions de l'intérêt national le plus grand.

Mais si, à notre corps défendant, nous étions mis en face d'une situation où la paix ne pourrait être préservée que par la reddition des positions grandes et bienfaisantes que la Grande-Bretagne a gagnées par des siècles d'héroïsme et d'exploits ; qu'en laissant traiter la Grande-Bretagne, là où ses intérêts vitaux sont engagés, comme si elle ne comptait plus dans le concert des nations, alors, je le déclare avec toute la force dont je suis capable, la paix achetée à ce prix serait, pour un grand pays tel que le nôtre, une intolérable humiliation.

L'honneur national n'est pas une question de parti, la sécurité de notre commerce international n'est pas une question de parti.

Le ton de ce disours devait faire impression. Le fond n'en était point discutable. Comme sir Edward Grey devait le dire le 27 novembre suivant : « Si jamais vient un temps où un ministre, dans la situation où se trouvait le chancelier de l'Échiquier, ne puisse dire cela, alors nous aurons cessé d'être une grande nation ». Rien de plus juste. Mais précisément parce que la voix venait de plus haut, elle déchaîna en Allemagne une plus vive irritation et nul ne méconnut que, par son intervention, M. Lloyd George avait exprimé la volonté de l'Angleterre de fermer le Maroc à l'Allemagne.

La rapidité, avec laquelle le gouvernement anglais avait procédé, fut une surprise pour M. de Kiderlen. En réponse à la conversation du 21, il avait préparé une dépêche pour son ambassadeur à Londres où il traitait d'hallucinations les inquiétudes anglaises, où il dénonçait les indiscrétions du gouvernement français et le chauvinisme de la presse française, où

il déclarait que jamais l'Allemagne n'avait songé à débarquer à Agadir et n'y songerait jamais, où il se plaignait que la France fît intervenir ses alliés et ses amis[1]. Avant que ces instructions parvinssent à Londres, le texte du discours de M. Lloyd George arrivait à Berlin. Dès lors, M. de Kiderlen décidait qu'il n'était plus possible de permettre à sir Edward Grey de faire état devant le parlement de sa dépêche précédente : « car disait-il, nous aurions l'air de céder à la menace ».

Le 24 juillet, en conséquence, l'ambassadeur d'Allemagne vint donner à sir Edward Grey l'assurance qu'aucun débarquement n'avait eu lieu à Agadir et que l'Allemagne n'avait jamais eu l'intention d'y installer une base navale. Mais le comte Wolff Metternich pria le ministre de ne pas communiquer au parlement cette assurance. Le 25, nouvelle visite et nouvelle insistance sur le caractère confidentiel de la déclaration de la veille. L'Allemagne expliquait cette insistance par le discours même de M. Lloyd George. Elle laissait entendre qu'avant ce discours elle eût volontiers rendu publique cette assurance confidentielle, mais qu'après ce discours et l'explosion de colère provoquée par lui en Allemagne, elle ne pouvait « consentir à ce qu'elle fût communiquée à la Chambre ». L'ambassadeur d'Allemagne ajoutait qu'il était chargé, à ce propos, d'attirer l'attention du gouvernement britannique sur les faits suivants[2] :

Une grande partie de la presse anglaise et la presse française tout entière ont pris occasion du discours de M. Lloyd George

1. Commission du budget du Reichstag.
2. Commission du budget du Reichstag.

pour diriger de violentes attaques contre l'Allemagne. N'approfondissons pas la question de savoir jusqu'à quel point le chancelier de l'Échiquier a prémédité cet effet. En tout cas, le gouvernement britannique ne peut pas contester que l'effet produit par le discours d'un de ses membres a été en Allemagne hautement désagréable.

L'Allemagne a fait à la France des propositions qui semblent absolument loyales et acceptables. Elles s'appliquent à des territoires dans lesquels les intérêts anglais ne sont ni directement ni indirectement engagés.

Si, malgré cela, l'Angleterre croyait avoir des vœux à exprimer, elle pouvait le faire par la voie diplomatique ordinaire. Au lieu de cela, le gouvernement anglais a fait faire par un de ses membres une déclaration publique, qui pouvait être considérée pour le moins comme un avertissement à l'adresse de l'Allemagne et qui, en fait, a été représentée par les journaux anglais et français comme une menace. Le gouvernement allemand a peine à discerner les raisons qui justifient ce procédé.

Le gouvernement anglais ne peut contester que l'entente qu'il affirme désirer n'en sera pas facilitée. Le ton d'une partie de la presse anglaise et de toute la presse française à l'égard de l'Allemagne, depuis quelque temps, ne peut permettre aucun doute au gouvernement anglais sur l'effet à attendre du discours de M. Lloyd George.

Si le gouvernement britannique avait l'intention de compliquer la situation politique, de brouiller les cartes et de provoquer un débarquement en force à Agadir, il n'aurait pu choisir pour cela meilleur moyen que ce discours du chancelier de l'Échiquier, qui tient si peu de compte, à l'égard de l'Allemagne, de cette dignité, de cette position de grande puissance qu'il revendique au profit de l'Angleterre.

Cette communication qui, du point de vue allemand accusait le coup sans riposte a été appréciée en ces termes par sir Edward Grey[1] :

Cette communication critiquait fortement l'effet du discours sur la presse plutôt que le texte même. Elle fut faite cependant sur un ton extrêmement sec, et je sentis immédiatement la nécessité —

1. Chambre des Communes, 27 novembre 1911.

car je ne m'attendais pas à une communication de ce genre — de déclarer que, comme le discours du chancelier de l'Échiquier ne me semblait donner prise à aucune plainte, le fait qu'il avait provoqué de la surprise en Allemagne était en lui-même la justification du discours, car il n'aurait pu créer de surprise s'il n'avait existé une tendance à penser que nous pouvions être tenus à l'écart. (*Applaudissements.*)

Le gouvernement allemand avait dit qu'il n'était pas digne de lui, après le discours de M. Lloyd George, de donner des explications au sujet de ce qui se passait à Agadir. Je déclarai à l'ambassadeur que le ton de la communication du gouvernement allemand rendait incompatible avec notre dignité de donner des explications pour le discours du chancelier de l'Échiquier. (*Applaudissements.*)

Et sir Edward Grey poursuivait :

J'estimais juste également d'ajouter — sachant que les intérêts de la France étaient affectés aussi bien que les nôtres et que c'était le désir de la France que les négociations suivissent leur cours normalement — que ce qui avait été dit et serait dit ne devait pas être pris comme signifiant un désir de notre part de voir s'embrouiller les négociations franco-allemandes.

Au contraire, nous désirions sincèrement que ces négociations aboutissent ; mais le ton de la communication allemande était défavorable aussi bien pour la France que pour nous, et rendait plus évident que jamais qu'une situation très difficile serait créée si les négociations avec la France n'aboutissaient pas.

Instruit de cette conversation, qu'il eût été plus habile de sa part de ne point provoquer, le gouvernement allemand affecta de n'en retenir que la conclusion et, le 27 juillet, en vertu d'instructions datées du 26, le comte Wolff Metternich fut chargé de demander à sir Edward Grey une déclaration publique précisant le désir que ressentait l'Angleterre d'une entente franco-allemande. Le même jour, le gouvernement anglais donnait satisfaction au vœu du gouvernement allemand et le premier

ministre, M. Asquith, prononçait aux Communes un discours qui produisit en Allemagne une impression d'apaisement. Ce discours était ainsi conçu :

Des conversations sont en cours entre la France et l'Allemagne. Nous n'y participons pas. Elles portent sur un sujet qui ne peut pas affecter les intérêts britanniques. Nous ne pouvons pas, avant d'en connaître l'issue, exprimer d'opinion définitive sur ce point. Mais nous désirons que ces conversations aboutissent à une solution honorable, à une solution qui ne porte en rien préjudice aux intérêts britanniques.

Nous croyons que cela est parfaitement possible. Nous souhaitons vivement, sincèrement, qu'il en soit ainsi.

Au Maroc même, la question est hérissée de difficultés, mais hors du Maroc, sur d'autres points de l'ouest-africain, nous ne penserions pas à essayer d'intervenir dans des arrangements territoriaux considérés comme raisonnables par ceux qui y sont le plus directement intéressés.

D'autres déclarations tendant à dire que nous sommes intervenus dans les négociations franco-allemandes, que nous les avons influencées, sont des fables pernicieuses qui n'ont pas l'ombre d'un fond réel.

Nous avons pensé qu'il était juste de faire nettement savoir, dès le début, que, si l'on n'aboutissait pas à une solution répondant aux desiderata que j'ai indiqués, il nous faudrait prendre une part active à la discussion. Ce serait notre devoir comme signataires de l'acte d'Algésiras, et ce pourrait être notre obligation en conformité de l'accord de 1904 avec la France ; ce pourrait être aussi notre devoir pour la défense des intérêts britanniques qui seraient immédiatement affectés par les événements subséquents.

A certains moments, nous n'étions pas sûrs qu'on eût bien compris cela, mais, je suis heureux de le dire, nous savons pertinemment aujourd'hui qu'il n'en est plus ainsi. La déclaration que j'ai faite ici même, il y a plus de trois semaines, le discours que prononça ensuite ailleurs le chancelier de l'Échiquier ont, je l'espère, et je le crois, établi d'une façon tout à fait claire, que nous ne revendiquons ni prédominance, ni prééminence, mais que nous réclamons la position d'une partie intéressée aux événements qui peuvent se produire, d'une partie intéressée à voir se résoudre les difficultés actuelles.

A notre sens, ce serait une grande erreur (et c'eût été une grave

faute) que de laisser aller les événements à la dérive et de permettre que l'affirmation des intérêts que nous y avons, pût, survenant après notre silence, causer de la surprise et du ressentiment, au moment même où cette affirmation serait devenue on ne peut plus impérieusement nécessaire. (*Applaudissements*).

Nous désirons vivement, je le répète, voir arriver à une fin heureuse les conversations actuellement en cours et, dans l'intérêt général, je conjure la Chambre de ne pas entrer dans d'autres détails à l'heure actuelle et de ne pas entreprendre la discussion des points restant en controverse. (*Applaudissements sur les bancs libéraux.*)

La déclaration du premier ministre fut unanimement approuvée notamment par M. Balfour au nom des conservateurs et par M. Ramsay Mac Donald, au nom du Labour Party. L'incident anglo-allemand était clos. Quelles en étaient les conséquences ?

La première, c'est que, vis-à-vis d'une grande puissance, le gouvernement allemand avait pris l'engagement explicite de ne pas poursuivre au Maroc d'avantages territoriaux. Si l'on songe à l'incertitude qui régnait à cet égard, aux contradictions relevées dans la presse allemande, aux propos attribués à M. de Kiderlen, ce résultat avait une réelle valeur. Une réelle valeur d'abord pour l'Angleterre qui, pas plus en 1911 qu'en 1904, n'admettait l'éventualité d'un établissement allemand dans l'empire chérifien ; une réelle valeur aussi pour la France, dont l'intérêt en cette matière n'était pas moins évident que celui de la Grande-Bretagne. Les entretiens de sir Edward Grey et du comte Wolff Metternich offraient ainsi à notre diplomatie l'occasion de régler sans retard la situation nouvelle du Maroc. N'était-ce pas une façon de contribuer à l'apaisement que tout le monde déclarait souhaiter ? N'était-ce pas la conclusion

logique de l'affirmation de l'Allemagne ? Jamais, pour arrêter les bases du futur protectorat, sonnerait-il heure plus favorable ?

Par contre, les conversations anglo-allemandes avaient une autre conséquence qui, pour être indirecte, n'en était pas moins d'importance. L'Allemagne savait désormais, au moins par prétérition, que l'Angleterre était indifférente aux cessions congolaises demandées à la France. L'Angleterre avait dit, avec une netteté extrême ce qu'elle ne tolérerait pas au Maroc. Elle s'était bornée à indiquer qu'à son sens l'Allemagne formulait au Congo des prétentions excessives. Il était évident qu'en matière congolaise l'Allemagne se sentirait rassurée plutôt qu'inquiétée par les entretiens de Londres et qu'elle n'y trouverait point de raison de réduire ses exigences. Ici encore par conséquent, se précisait l'intérêt de la France à suspendre la négociation congolaise et à ouvrir sans retard la négociation marocaine. Après un mois passé dans la méconnaissance de cet intérêt, notre diplomatie allait-elle trouver son chemin de Damas ?

IV

A REBOURS

Quelle était, à la date du 31 juillet, la situation des pourparlers ? En matière marocaine, rien de précis n'avait été dit, ni du côté allemand, ni du côté français. En matière congolaise, les interlocuteurs occupaient les positions suivantes. M. de Kiderlen avait d'abord demandé tout le Congo, de la Sangha à la mer, contre le Haut-Cameroun et le Togo. Puis, toujours en nous offrant ces deux derniers territoires, il avait demandé, en termes plus vagues, un accès au fleuve Congo. La France avait offert (instructions ministérielles du 20 juillet), des cessions localisées dans l'Oubanghi-Chari (ligne Chari-Bahr-es-Sara-Nana-Ouahma-Sangha). Puis, élargissant ses offres, elle avait envisagé (instructions du 30 juillet), soit la cession précédente augmentée des îles du Pacifique, soit une cession plus large localisée dans la même région (lignes Chari-Gribinghi ou Chari-Baminghi avec, en outre, une cession au sud (ligne Ouesso à la côte). Dans le premier cas, elle refusait le Togo. Dans le second et le troisième, elle le réclamait. Dans les trois cas, elle refusait à l'Allemagne ce à quoi celle-ci tenait le plus, l'accès au Congo. Il semblait donc difficile de s'entendre et mieux valait à tous égards, même du point de vue congolais, ne pas remettre trop vite face à face deux thèses aussi opposées. Le ministère des Affaires étrangères en décida autrement et la conversation congolaise continua.

Elle permit, dès le 1er août, à M. Jules Cambon de constater que le voyage fait par M. de Kiderlen à Swinemunde, où il avait conféré avec l'empereur, n'avait pas modifié son attitude. L'ambassadeur de France, pour sonder le terrain, proposa ce jour-là une cession plus limitée que celle que ses instructions du 30 l'autorisaient à envisager, savoir : îles de la Polynésie et territoire à l'est du Cameroun, avec, pour contre-partie, notre liberté absolue au Maroc, le Bec-de-Canard et un accès à la Bénoué. Sur quoi, M. de Kiderlen répliqua :

— Je veux un accès à la côte et je veux, plus encore, un accès au Congo. Ce dernier point est essentiel. Ma résolution est formelle.

Ainsi s'accusait l'antinomie des points de vue. La même conversation soulignait, d'autre part, la nécessité et la possibilité d'ouvrir sans retard la négociation marocaine. Le secrétaire d'État s'annonçait en effet comme « très large » à cet égard. Il reparlait de « notre empire de l'Afrique du Nord » et comme M. Jules Cambon lui rappelait que, dans leurs précédents entretiens, le mot protectorat avait été prononcé, il répondait :

— Je sais. Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'il soit prononcé entre nous. Mais comment l'employer dans un document public destiné à recevoir l'assentiment des puissances ?

— Alors, reprit notre ambassadeur, c'est une simple difficulté de rédaction.

— Vous rédigerez vous-même, conclut d'un ton cordial, le secrétaire d'État.

En réponse à la dépêche qui lui retraçait ce dialogue, le ministre des Affaires étrangères aurait pu, semble-t-il, saisir la balle au bond et charger M. Jules Cambon de

soumettre à M. de Kiderlen le projet marocain que ce dernier nous laissait le soin de rédiger et que M. Jules Cambon avait d'ailleurs préparé. Il n'en fut rien. Et de nouveau, et toujours, on parla du Congo. On en parla, et cette fois dans des conditions toutes nouvelles. Car on acceptait, au moins à titre éventuel, de donner à l'Allemagne cet accès aux voies fluviales, en échange duquel, le 15 juillet, elle nous avait offert le Haut-Cameroun et le Togo. Dans ses instructions du 2 août, le ministre demandait en effet si, ce que l'Allemagne visait, c'était le Congo ou l'Oubanghi. Dans le premier cas, ajoutait-il, on pourrait, au besoin, prendre la Sangha comme frontière, en réduisant alors les cessions dans l'Oubanghi-Chari. L'étendue de ces cessions varierait d'ailleurs suivant que nous aurions ou que nous n'aurions pas le Togo. Mais le principe de la coupure était pour la première fois éventuellement admis.

Comment cette dépêche, où M. de Selves — il l'a déclaré, — avait cru poser une question et énoncer une hypothèse, apparut-elle à M. Jules Cambon et à M. Van Vollenhoven, qui se trouvait encore à Berlin, comme une autorisation de céder à l'Allemagne l'accès au Congo? L'étude des textes, fort obscurs d'ailleurs, n'a pas permis de conclusions précises à ceux qui les ont examinés. Quoi qu'il en soit, le 2 août, M. Jules Cambon écrivait, dans le sens de son interprétation, au ministre des Affaires étrangères et au président du Conseil. Il se félicitait « le nœud de l'affaire étant là », que l'affaire fût « nouée ». Au reçu de la lettre qui lui était adressée, M. Caillaux demanda au quai d'Orsay des explications immédiates. Jamais, en effet, ni lui ni le Conseil des ministres n'avaient eu connaissance du projet frontière

Sangha qui comportait la coupure terrestre de l'Afrique équatoriale. Une fois de plus, la négociation, que la faute en fût au ministère ou à l'ambassade, se trouvait étrangement compliquée. En effet notre ambassadeur s'engageait sur un projet qu'il croyait accepté à Paris et, le 3 août, le ministre lui télégraphiait: « Mon désir est seulement que vous étudiez ce projet et que vous me soumettiez vos conclusions: rien de plus. » Le 4 août, le ministre des Affaires étrangères confirmait toutefois ses instructions du 2, mais en leur maintenant toujours ce caractère indicatif et non définitif, qui rend si malaisée la tâche d'un négociateur. M. de Selves, sous ces réserves, acceptait une cession limitée au nord par la limite du bassin conventionnel du Congo, s'étendant à l'est par échelons, et au sud jusqu'à la Sangha. Il demandait par contre le Bec-de-Canard et le Togo. M. Cambon n'eut d'ailleurs pas à prendre d'initiative. Car, le lendemain, M. de Kiderlen, le devançant, développait sur la carte sa formule du 1er août — accès à la mer et accès au Congo, — et réclamait un territoire borné, en partant de la mer, par une ligne qui, rejoignant l'Ogoué, suivrait son cours, puis celui de l'Alima jusqu'au Congo, et remonterait ensuite au nord, c'est-à-dire, outre le Moyen-Congo, un énorme morceau du Gabon, la moitié environ de ce qu'il avait réclamé le 15 juillet et que la France lui avait refusé. En revanche, il retirait l'offre du Togo.

Le gouvernement français et M. Jules Cambon personnellement savaient, depuis plusieurs jours, que cette combinaison était devenue le but du gouvernement impérial et le gouvernement impérial savait également que le gouvernement français ne l'admettait point. Cette ligne Ogoué-Alima avait été en effet envisagée

le 26 juillet par un membre de l'ambassade d'Allemagne à Paris qui, s'adressant à une personnalité des plus connues et des plus honorables du monde colonial, l'avait indiquée comme une base possible de transaction. L'Allemagne, en toute négociation, cherche à mettre plusieurs fers au feu. Elle l'avait fait en 1905. Elle l'avait fait en 1906. Elle essaya de le faire en 1911. Par une coïncidence curieuse, les offres ainsi formulées suivirent la même évolution que les offres officielles. Ce fut d'abord la demande totale du Congo, de la Sangha à la mer, puis la ligne Ogoué-Alima. Ces suggestions rapportées au président du Conseil, qui avait tenu à les laisser se produire pour y trouver une contre-épreuve de ce qui se passait à Berlin, provoquèrent de sa part, à la date du 28 juillet, cette appréciation :

— C'est très exagéré. Jamais nous ne pourrons négocier sur des bases semblables.

Et, le 30, il envoya à M. Jules Cambon par M. Pietri, inspecteur des finances, chef-adjoint de son cabinet, le compte rendu des conversations qui lui avaient été rapportées. M. Pietri avait mission de répéter à M. Cambon :

— La France ne peut rien céder du Gabon historique. Le parlement et l'opinion ne l'admettraient à aucun prix.

Notre ambassadeur savait aussi et ce qu'avait demandé l'Allemagne et la conclusion négative du président du Conseil. Quand, le 4 août, il vit apparaître cette demande dans la bouche de M. de Kiderlen, il n'eut donc pas besoin d'en référer à Paris et, immédiatement, à la proposition Ogoué-Alima, il opposa un refus catégorique.

Alors M. de Kiderlen se cabra.

— Si c'est ainsi, déclara-t-il, ne parlons plus du Togo.

— Mais cherchez donc plutôt à l'est du Cameroun, répliqua M. Cambon.

Sans relever cette suggestion, M. de Kiderlen demanda que la France renonçât à invoquer contre l'Allemagne son droit de préemption sur la Guinée espagnole. Il fit une allusion très vague à la possible disparition du Congo belge et mit fin à l'entretien. On était plus loin que jamais de l'accord.

Néanmoins, un autre projet encore de cession fut établi par le quai d'Orsay. Le 7 août, le ministre télégraphiait à M. Jules Cambon : « Acceptez au besoin une cession bornée par une ligne partant de la mer, au nord de Libreville, suivant ensuite la limite des deux compagnies du Haut-Ogoué et de la N'Goko-Sangha, aboutissant à Ouesso et, de là, suivant la Sangha. Au nord les cessions pourraient s'étendre dans la direction du Soudan égyptien. » Ce projet n'eut pas un meilleur sort que les précédents[1]. Bien qu'il eût partie gagnée sur l'accès au Congo, M. de Kiderlen restait irréductible sur la question du Gabon. Le 9 août, il insistait derechef sur la frontière Ogoué-Alima en excluant toujours le Togo et en réclamant notre droit de préemption sur la Guinée espagnole. M. Cambon de nouveau, refusa, offrant le triangle Ouesso et les territoires à l'est de la Sangha jusqu'à la limite du bassin conventionnel. L'ambassadeur de France réclamait en échange le Togo et le Bec-de-Canard. Le 12 août, M. de Kiderlen exigeait encore l'Alima, mais se contentait, dans l'Oubanghi-Chari, de l'accès au Logone. M. Jules Cambon par contre,

1. De nouveau, le lendemain, M. de Selves reprocha à M. Cambon d'avoir été trop vite.

s'en tenait à son triangle et refusait toute cession à l'ouest de la Sangha. Il ajoutait que la frontière Sangha impliquait la cession du Togo. Le 14 août, pour la première fois, M. de Kiderlen esquissant une légère concession, renonçait à la frontière de l'Alima, mais retirait définitivement l'offre du Togo, à cause, disait-il, de l'hostilité de l'opinion. M. Jules Cambon protesta vivement contre ces changements continuels. Le lendemain, M. de Selves ajouta dans un entretien avec M. de Schoen :

— Sans le Togo, nous ne cèderons que le triangle Ouesso et le bassin du Logone avec une limite à fixer.

Le désaccord subsistait donc. Il apparut encore dans la conversation qu'eurent, le 17 août, MM. de Kiderlen et Cambon.

Et tandis que l'on s'épuisait ainsi en de vaines discussions sur le Congo, on négligeait, comme auparavant, d'amener sur le tapis l'affaire marocaine. Bien mieux, quand elle y venait d'elle-même, on ne faisait rien pour l'y maintenir. Le 9 août, M. de Kiderlen avait accepté que le protectorat fût énoncé dans un accord secret. Il s'était engagé à ne pas intervenir dans les négociations franco-espagnoles. Il avait demandé en retour l'égalité économique. Dans sa réponse au compte rendu de cette entrevue, M. de Selves se plaignait que les clauses marocaines ne fussent pas très nettes : mais qu'avions-nous fait pour les rendre nettes ? Le 12 août, le dialogue reprenait sur le Maroc.

— Surtout, avait dit M. Jules Cambon, pas d'équivoque au Maroc.

A quoi M. de Kiderlen répliquait :

— A part l'égalité économique, je vous donnerai toutes satisfactions politiques et administratives.

M. de Selves, fort justement, remarquait le 9 août que nos cessions au Congo n'auraient de raisons d'être que si nous avions un « Maroc complet ». Non moins justement, il ajoutait le 13 août que « l'accord à conclure était un tout indivisible dont chaque partie exerçait une action sur les autres et que rien ne serait définitif au Congo, tant que le Maroc ne serait pas réglé. » Formule excellente, mais dont on est obligé de constater que notre diplomatie n'avait tiré, depuis le début, aucune conclusion pratique.

Le résultat, c'est que le Maroc, à son tour, à force d'être laissé de côté, devenait une cause de discorde. Le 16 août, M. de Schoen disait à M. de Selves :

— Mais vous avez le Maroc !

Et M. de Selves répliquait :

— Le Maroc? Quoi? Des droits politiques? Comme en 1909? C'est chose faite. Des droits économiques?

— Ah ! non, disait l'ambassadeur.

Et les deux interlocuteurs s'accordaient pour trouver la situation « grave »... On eût voulu l'aggraver que l'on n'eût pas, des deux parts, autrement procédé.

V

CONCLUSION

Le 18 août, M. de Kiderlen quittait Berlin pour rejoindre l'empereur et M. Jules Cambon en partait également pour se rendre à Paris.

Ainsi, trois semaines durant, les propos interrompus avaient lamentablement continué. D'abord, en ce qui touche le Togo, les deux interlocuteurs avaient paru se livrer aux surprises d'une partie de cache-cache. Quand l'Allemagne l'offrait avec insistance, la France le refusait et la France ne se prit à le réclamer qu'au moment où l'Allemagne était résolue à le garder. Notre diplomatie, du premier au dernier jour, avait hésité entre ces deux solutions : céder moins en recevant moins ou céder plus en recevant plus. La lassante complication de ce récit juge d'ailleurs la négociation qu'il retrace : ce qui se développe logiquement se raconte clairement. Les deux interlocuteurs ont, dans cet illogisme, leur part de responsabilité : car si, pendant six semaines, la France avait commis l'inconcevable imprudence de ne pas traiter d'abord et à fond la question marocaine, l'Allemagne avait laissé cette question dans le vague avec l'arrière-pensée — que la suite des événements allait rendre évidente[1] — de ne nous livrer qu'un Maroc incomplet. Dans le détail, cette ambiguïté de

1. Voir ci-dessous page 498 et suivantes.

principe, subie d'un côté, voulue de l'autre, s'était traduite par la multiplicité et l'incohérence des offres. Récapitulons. De proposition ferme sur le Maroc, pas trace. En revanche, nous ne comptons pas moins, en six semaines, de sept propositions allemandes et six propositions françaises sur le Congo. Entre certaines d'entre elles, les différences intrinsèques sont minimes. Mais grâce au petit jeu du Togo, tantôt offert par l'Allemagne et refusé par la France, tantôt demandé par la France et refusé par l'Allemagne, on avait pu réunir sur la palette toutes les nuances de l'arc-en-ciel.

A qui la faute ? La diplomatie allemande avait été brutale et capricieuse, la diplomatie française inerte et à la suite. Mauvaises instructions initiales, qui avaient négligé l'essentiel ; mauvaises instructions ultérieures, qui, en faisant durer l'erreur initiale, l'avaient aggravée de flottements incompréhensibles. Au surplus, la raison se refusait à concevoir que tant et de si diverses cessions fussent pour nous également admissibles ; que les propositions allemandes fussent tantôt négligeables et tantôt appréciables. L'exécution de tels ordres ne pouvait être que médiocre et paraît l'avoir été. M. Jules Cambon s'est plaint assez haut du rôle ingrat qu'on lui imposait pour que l'équité veuille qu'on enregistre ses plaintes. Est-il vrai, comme il l'a déclaré, qu'il ait dû « soutenir la lutte, ayant derrière lui des gens qui n'eussent pas été fâchés de la lui voir perdre »? C'est une question qu'une enquête contradictoire pourrait seule trancher et cette enquête le Sénat ne l'a point tentée.

Considère-t-on les résultats? Ils apparaissent insignifiants. En ce qui touche le Maroc, la France, n'ayant

rien présenté de net, n'avait obtenu que des promesses générales et verbales dont il restait à savoir quelle serait la traduction écrite et l'extension même de certaines de ces promesses, n'avait, de ce fait, qu'une médiocre valeur. En ce qui touche le Congo, la demande allemande avait reculé au Gabon. Mais la France avait admis une cession qui, sur une longueur de plusieurs centaines de kilomètres, coupait l'unité terrestre de l'Afrique équatoriale. Rien d'ailleurs n'était conclu. Tout pouvait être remis en question. Moralement, la stérilité de tant d'efforts avait rempli d'amertume les interlocuteurs et l'opinion publique des deux pays d'abord patiente commençait à s'énerver.

La situation, au milieu d'août, était donc plus grave qu'au lendemain d'Agadir. La dernière semaine avait même ajouté certains éléments d'inquiétude à ceux qui se dégageaient de la lenteur des pourparlers. A Dinard où il se trouvait, le président du Conseil avait été informé des hauts et des bas de la négociation. De ses conversations avec la personnalité coloniale dont il a été ci-dessus question, il avait retenu que « l'Allemagne se montrerait beaucoup plus conciliante, si la France consentait à lui donner un chemin de fer de la mer à Marrakech » et il en avait gardé la crainte que, sous prétexte d'égalité économique, elle ne voulût établir au Maroc une sorte de condominium à la mode de 1909. Il avait attiré sur ce point l'attention de M. de Selves qui lui avait répondu le 10 sans paraître prévoir les difficultés qui allaient se préciser en septembre [1] et en lui signalant, non sans quelque découragement, les diffi-

1. Voir ci-dessous, page 512.

cultés de l'entreprise. M. de Selves estimait que les négociations étaient «dures» et le succès douteux. Il se plaignait, d'autre part, que M. Cambon eût été trop loin et trop vite dans la voie des concessions — mais les instructions incohérentes que l'ambassadeur avait reçues y étaient pour quelque chose. Le 12, M. de Selves accusait une dépression plus marquée et ajoutait que les ambassadeurs étrangers doutaient que l'Allemagne acceptât nos demandes marocaines. Dans une lettre suivante, il laissait voir, d'autre part, que ces demandes étaient aussi flottantes qu'au premier jour: car il parlait de «préciser nos vues sur le Maroc sauf à les modifier plus ou moins suivant les avis de Berlin ou d'autres puissances». Le 13 août enfin, le ministre des Affaires étrangères semblait tout à fait alarmé par la nouvelle que l'état-major allemand étudiait un projet de débarquement au Maroc. Il établissait un lien entre ce projet et la lenteur de la négociation et envisageait les mesures à prendre avec une visible émotion.

Le lendemain, en conséquence, il convoquait les chefs d'état-major de l'armée et de la marine. M. Jules Cambon, d'autre part, tout en ne croyant plus, comme au début, à une entente rapide, parlait avec amertume de « l'esprit large » qu'il eût souhaité voir apporter dans les négociations. Il s'élevait contre la vivacité, cependant explicable, de la presse française. Il n'avait aucune confiance dans le projet de conférence tenu en réserve par le quai d'Orsay d'accord avec l'Angleterre. Il était physiquement et moralement abattu. Visiblement, un défaut de coordination s'accusait entre les principaux rouages. Constamment, nos alliés et nos amis avaient été informés — notamment après le 17 août — du sérieux de la

situation. L'Angleterre se tenait prête, en cas de rupture, à proposer une conférence. La Russie ne cachait pas son désir de voir l'entente s'établir. On redoutait un échec et l'on ne savait pas ce qui en résulterait. On voyait ce qu'on avait cédé depuis six semaines et l'on ne discernait pas ce que l'on avait gagné.

Cette situation ne pouvait durer. Il était essentiel de fixer une méthode, de tracer un programme, de restaurer l'harmonie, de définir enfin la politique française. C'est pour préparer cette définition que le président du Conseil interrompit ses vacances et réunit en conseil les ministres compétents.

CHAPITRE III

LA NÉGOCIATION EFFICACE

I. — L'Entr'acte. — Les conférences de la fin d'août. — Le retour à la logique. — Les instructions de M. Jules Cambon. — L'esprit public en France. — L'esprit public en Allemagne. — La crise financière allemande. — Une interview de M. de Kiderlen. — Une lettre de M. Caillaux.

II. — La Négociation Marocaine. — La reprise du contact. — Projet français. — Contre-projet allemand. — Le protectorat marocain. — La question des tribunaux. — La question des protégés. — L'autorité de l'État sur les services publics. — Le privilège et l'égalité. — L'Allemagne et les chemins de fer. — Pas de partage économique. — Un succès français. — Les clauses secondaires.

III. — La Négociation Congolaise. — Imprudences préliminaires. — L'évolution de l'esprit public en France. — Pas de coupure. — Les nouvelles instructions de M. Jules Cambon. — Les inquiétudes de M. Jules Cambon. — Les raisons de la bonne volonté allemande. — M. de Kiderlen et Tripoli. — Paroles impériales. — L'accord. — La question du Congo belge. — La rédaction russe.

IV. — Conclusion. — Heureuses conséquences du changement de méthode. — L'évolution marocaine de l'Allemagne. — L'évolution congolaise. — Le gouvernement français et le pays. — Intrigues intérieures.

La seconde période des négociations, préparée à Paris du 18 au 30 août en de nombreuses conférences, s'est poursuivie à Berlin du 4 septembre au 4 novembre. Par un heureux, mais tardif retour à la logique, elle a porté d'abord jusqu'au 13 octobre sur le Maroc, puis, à partir du 14 octobre, sur le Congo. Il est permis de penser que, si cette méthode eût été plus tôt adoptée, les pourparlers eussent duré plusieurs semaines de moins.

I

L'ENTR'ACTE

C'est en présence du résultat nul de sept semaines d'efforts que le gouvernement français décida de prendre sous son contrôle immédiat et direct la suite de la négociation.

L'arrivée à Paris de M. Jules Cambon, coïncidant avec le retour du président du Conseil, marqua le début d'une série de conférences destinées à préparer les décisions définitives qu'on avait résolu de soumettre, avant la reprise des pourparlers, au Président de la République et au Conseil des ministres. Le 22, M. Jules Cambon était reçu par M. de Selves et ensuite par M. Caillaux.

A cette seconde conversation, qui dura trois heures, participaient MM. Lebrun, ministre des Colonies ; Messimy, ministre de la Guerre ; Delcassé, ministre de la Marine ; Cruppi, ministre de la Justice, ancien ministre des Affaires étrangères ; Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres ; Barrère, ambassadeur de France à Rome. Le 23, M. Jules Cambon avait un nouvel entretien avec le président du Conseil qui, le 24, allait à Rambouillet pour rendre compte de la situation au Président de la République. Le 25, un conseil de cabinet se réunissait au ministère de l'Intérieur pour examiner le projet d'instructions délibéré dans les réunions précédentes, sur la base d'une rédaction confiée à M. Barrère et modifiée à divers égards par les autres interlocuteurs. Le 26, M. de Selves était reçu par le Président de la République. Le 30, M. Jules Cambon avait une nouvelle conférence avec M. Caillaux. Durant cette semaine, le ministre des Affaires étrangères avait, d'autre part conféré à diverses reprises, le 23 et le 25 notamment, avec l'ambassadeur d'Allemagne, ce qui avait accrédité le bruit, d'ailleurs inexact, que les négociations allaient se poursuivre à Paris et avec l'ambassadeur d'Angleterre. Le 30 au soir enfin, M. Jules Cambon prenait le train pour Berlin, porteur de deux séries d'instructions visant, les unes, le Maroc, les autres, le Congo.

Dès qu'ils avaient eu connaissance de la marche détaillée des pourparlers antérieurs, les membres du gouvernement avaient été unanimes à en apercevoir le vice essentiel, c'est à savoir le manque de logique : par suite, de quoi, après deux mois passés, on en était encore à discuter le prix d'une marchandise dont la valeur n'était

point chiffrée. Comment aboutir à un accord congolais tant que l'accord marocain ne serait pas établi ? C'était la quadrature du cercle. En conséquence, le Conseil de cabinet se préoccupa d'abord de définir une méthode et, dans sa séance du 25 août, il arrêta les points suivants. Le premier objet de la négociation devait être, dès le retour à Berlin de M. Jules Cambon, de fixer, avec une précision exclusive de toute équivoque, la situation nouvelle reconnue par l'Allemagne à la France dans l'Empire chérifien. Ensuite on aborderait la question des garanties économiques réclamées par l'Allemagne, avec la préoccupation de ne point permettre au gouvernement impérial, sous un prétexte économique, soit de ressaisir une part d'influence politique, soit de constituer au profit de ses nationaux un régime de privilège. En troisième lieu, mais en troisième lieu seulement, on traiterait la question des compensations territoriales au Congo. Ainsi on sortait résolument de l'ornière. Au lieu de répéter que les seules difficultés étaient au Congo et que, pour le Maroc, « on s'arrangerait toujours », on consentait enfin à reconnaître que le chapitre marocain de l'accord était pour la France le plus important et le plus délicat ; que le fond et la forme du traité marocain détermineraient l'échelle des concessions au Congo ; que ce traité, pour tout dire d'un mot, dominait l'œuvre entreprise. Que la rédaction en fût bâclée, mieux valait poser la plume et ne pas aller plus avant. Qu'elle fût au contraire lumineuse et précise, libérant l'avenir de toute incertitude, nos intérêts et notre dignité n'auraient rien à craindre de la suite du débat.

Fruit d'une expérience tardive et onéreuse, ces instructions avaient pour objet l'institution au Maroc

d'un régime essentiellement différent de celui de 1909. C'est ce que sir Edward Grey avait exprimé dans la forme la plus heureuse en disant : « Il faut que le Maroc change de teinte sur la carte. » L'accord du 8 février 1909, affirmation de principes et déclaration d'intentions, n'avait, ni dissipé les équivoques, ni prévenu les conflits. Il fallait donc que le traité de 1911 fût différent de celui de 1909. Différent en quoi ? En ceci, qu'au lieu de nous promettre un désintéressement politique, matière à controverses et restrictions ultérieures, l'Allemagne approuvât explicitement une série de dispositions qui fonderaient, avec l'approbation de l'Europe, les droits indiscutables de la France pour l'avenir. Il ne suffisait pas que l'Allemagne reconnût nos intérêts spéciaux. Il fallait qu'elle adhérât aux mesures jugées par nous nécessaires pour la protection desdits intérêts. Il ne suffisait pas qu'elle se déclarât acquise aux fins que nous poursuivions. Il fallait qu'elle souscrivit aux moyens mis par nous au service de ces fins.

En conséquence, M. Jules Cambon avait mission de faire reconnaître par l'Allemagne, l'action directrice de la France au Maroc, son droit d'occuper le territoire marocain, de représenter le Maroc dans ses relations extérieures, d'assister le sultan dans toutes les réformes nécessaires, par suite, d'abolir avec le consentement des puissances les capitulations et le régime de la protection, d'exercer un contrôle d'ensemble sur les administrations chérifiennes, de concéder librement ou d'exploiter les grands services publics. L'égalité commerciale et douanière serait assurée sans aucune acception de nationalité, sans faveur pour aucune. L'obligation de collaborer économiquement avec l'Allemagne inscrite dans

l'accord de 1909 serait supprimée, comme aussi toutes conventions contraires au nouveau traité. Enfin l'Allemagne s'engagerait à appuyer la France auprès des puissances signataires de l'acte d'Algésiras pour obtenir leur adhésion. Pour la première fois, après deux mois perdus, notre politique marocaine se définissait d'une façon cohérente, complète et positive.

En ce qui concerne le Congo, le flottement des semaines précédentes pesait sur nos décisions et nous allions porter la peine de tant de projets contradictoires prématurément présentés. Ces projets successifs avaient été les suivants :

1° Cession limitée par la ligne Chari-Bahr-es-Sara-Nana-Ouahma-Sangha, contre le Bec-de-Canard, sans le Togo (instructions du 20 juillet).

2° Même cession avec en plus les îles de la Polynésie, contre le Bec-de-Canard et le Togo (instructions du 30 juillet).

3° Cession limitée par la ligne Chari-Gribinghi ou même par la ligne Chari-Baminghi, avec, en plus, un triangle au sud du Cameroun limité par une ligne droite tirée d'Ouesso jusqu'à la côte entre Libreville et la Guinée espagnole, contre le Bec-de-Canard et le Togo (instructions du 30 juillet).

4° Cession à déterminer à l'est du Cameroun et îles de la Polynésie, contre le Bec-de-Canard avec accès à la Benoué (Proposition Cambon du 1er août).

5° Cession limitée par la frontière est du Cameroun, la Sangha et l'Oubanghi, jusqu'à Imfondo et une ligne de ce point à Léré (instructions de Selves du 2 août) plus le triangle au sud d'Ouesso, contre le Bec-de-Canard et le Togo (instructions du 2 août).

6° Cession analogue bornée au nord par la limite du bassin conventionnel, au sud par la Sangha, plus le triangle d'Ouesso contre le Bec-de-Canard et le Togo (instructions de Selves du 4 août).

7° Cession analogue bornée au nord par la limite du bassin conventionnel, au sud par la Sangha, avec en plus le triangle Ouesso et extension possible au nord-est dans la direction du Soudan égyptien contre le Togo et le Bec-de-Canard (instructions du 7 août).

Si l'on considère ces sept projets, on constate que, bien que, dans des proportions jugées insuffisantes par M. de Kiderlen, l'Allemagne avait obtenu, dès le troisième, l'une des deux satisfactions « essentielles » qu'elle réclamait, l'accès à la mer au nord de Libreville, et, dès le cinquième, la seconde de ces satisfactions, l'accès à l'Oubanghi et au Congo. Comme disait M. Jules Cambon, il n'y avait plus de difficulté sur la largeur des cessions, puisque la France acceptait de les étendre jusqu'à la frontière fluviale franco-belge, et le débat ne portait que sur la limite nord dans l'Oubanghi-Chari, sur la limite sud dans le Gabon. En un mot, depuis le 2 août, le gouvernement français acceptait le principe, d'abord écarté par lui, de la coupure terrestre de l'Afrique équatoriale, la communication entre le nord et le sud devant être, de ce fait, exclusivement assurée par voie d'eau sur une longueur de plusieurs centaines de kilomètres.

Le Conseil des ministres, après examen, resta sur le terrain où M. de Selves s'était ainsi, trop rapidement d'ailleurs, placé le 2 août. Il consentit, contre le Bec-de-Canard et une partie du Togo, à une cession comprenant, d'une part, un quadrilatère limité à l'ouest par l'ancienne frontière jusqu'à Ouesso, au sud par la Sangha, à l'est

par le Congo et l'Oubanghi, au nord par une ligne qui, partant de l'Oubanghi, rejoignait la frontière du Cameroun au sud de Koundé : d'autre part, le triangle d'Ouesso à la mer tel qu'il a été précédemment décrit. La coupure était ainsi consacrée. Par contre, l'Allemagne, obtenait une superficie sensiblement inférieure à ce qu'elle avait constamment demandé. La solution était onéreuse pour la France. Les erreurs commises dans les premières semaines des pourparlers s'y réflétaient fâcheusement. Il était, on l'a vu, formellement recommandé à M. Jules Cambon de ne plus parler du Congo tant que l'accord marocain ne serait pas complètement rédigé.

Tandis que le gouvernement français arrêtait ces décisions, l'opinion française, calme et même indifférente en juillet, suivait avec une passion croissante le développement, enveloppé de mystère, de ce laborieux débat. Elle avait accueilli sans affolement le coup d'Agadir. Elle avait, comme la Chambre, accepté la conséquence, dès lors certaine, de la négociation à deux, l'octroi à l'Allemagne de compensations coloniales qui libérassent une fois pour toutes le Maroc de l'hypothèque allemande de 1909 et de l'hypothèque internationale de 1906. Elle avait, en un mot, admis assez volontiers l'hypothèse d'une solution qui réglât définitivement l'affaire marocaine, faisant preuve à un égal degré de sang-froid et de bonne volonté et quand, au début d'août, certains journaux, mal renseignés, avaient annoncé l'entente comme imminente, elle en avait favorablement escompté la conclusion. Par contre, l'interruption du 17 août l'avait mal impressionnée. Les efforts officieux n'avaient pas réussi à dissimuler la vérité, c'est à savoir qu'à cette date on était, ou peu s'en faut, au même point que le

7 juillet, avec quelques froissements en plus. L'optimisme injustifié répandu quinze jours plus tôt avait, par un naturel choc en retour, aggravé cette impression. On commençait à trouver que « cela durait bien longtemps ». On ne comprenait plus et, quand on ne comprend pas, on s'énerve aisément. Nervosité d'ailleurs n'est pas le mot qui convient. Le sentiment général était d'impatience et d'agacement, sans rien qui ressemblât à du trouble ou à de la faiblesse. La capacité d'alarme du public français était épuisée. Agadir, après Tanger, n'avait eu qu'un succès d'estime. Il y a des surprises qui ne se renouvellent pas. On était et on restait profondément pacifique, désireux d'une entente honorable. Mais, à la voir si difficile, on se résignait à envisager les conséquences possibles, fût-ce les plus graves, d'un échec des négociations rendu, pour la masse du public, vraisemblable par leur lenteur même.

Dans le temps même que celles-ci s'arrêtaient, la session des conseils généraux avait jeté un jour lumineux sur l'état de l'âme française. Tous les discours présidentiels, chaleureusement applaudis, avaient été pleins de mesure, de raison et de fermeté. Dans la Meuse, M. Poincaré avait dit : « Le pays tout entier n'a d'autres prétentions que de n'avoir rien à sacrifier de ses droits et de ne pas donner plus qu'il ne recevra. » Dans la Marne, M. Vallé, radical-socialiste, avait fait entendre une note identique : « La paix ne peut avoir de prix à nos yeux que si nous conservons avec elle notre légitime fierté et notre dignité tout entière. Mieux vaudrait courir les risques les plus gros et rassembler toutes nos énergies que de perdre une parcelle d'un si précieux patrimoine. » Dans le Puy-de-Dôme, M. Clémentel s'était exprimé

dans le même sens. De même encore, M. Sarrien en Saône-et-Loire, M. Monis dans la Gironde, M. Jonnart, dans le Pas-de-Calais, M. Noël dans l'Oise, M. Bienvenu-Martin dans l'Yonne. Le ton de la presse n'était pas moins satisfaisant. A part de rares égarés[1], on n'y comptait que des patriotes sans distinction de parti, admettant une transaction, repoussant une capitulation. Bien qu'on en connût mal l'étendue, les cessions territoriales qui devaient, le mois suivant, provoquer une si vive émotion, inquiétaient déjà les journaux. Mais ils continuaient à les subir comme la condition nécessaire d'un marché désirable. Ils étaient choqués surtout du secret imposé par l'Allemagne et regrettaient que, par suite de ce secret, la résistance du gouvernement fût privée de l'appui précieux qu'apporte à la diplomatie le sentiment national, quand il est unanime.

Du côté allemand, la mauvaise humeur et le désenchantement dominaient. L'une et l'autre, à vrai dire, s'expliquaient par les variations mêmes de la politique allemande. On avait répété, sept ans durant, que l'Allemagne défendait au Maroc les droits de l'Europe et, à Algésiras, l'Europe, appelée par l'Allemagne, avait donné tort à l'Allemagne. On avait répété, au lendemain d'Agadir, que l'heure avait sonné pour l'Allemagne de reprendre au Maroc une politique d'action et, six semaines plus tard, des communiqués officieux avaient déclaré que l'Allemagne ne devait songer à aucun établissement territorial ou politique dans l'empire chérifien. On répétait depuis lors que l'Allemagne ne demandait à la France que des garanties pour la porte ouverte. Le

1. Voir ci-dessous, page 520.

« Michel allemand » était, semble-t-il, médiocrement satisfait de ces successives variations. Beaucoup pensaient, s'ils ne le disaient, qu'on avait fait bien du bruit pour pas grand'chose et qu'Agadir, après Tanger, était un éclat inutile, auquel on attribuait l'intervention anglaise du 21 juillet, si pénible pour l'orgueil allemand. La certitude désormais publique que l'Allemagne n'aurait rien de l'Empire chérifien et que la France en deviendrait maîtresse avait diminué pour le public allemand l'intérêt de la question. Le Congo ne la passionnait point. Dans un intérêt de tactique, la presse d'outre-Rhin, se fondant sur certains documents français [1], le dépréciait d'ailleurs quotidiennement : raison de plus pour s'en détacher.

Ce détachement n'allait pas sans quelque nervosité que justifiait l'état des affaires. Dès ce moment, une crise se dessinait qui devait atteindre en septembre son plus haut degré d'intensité. Dès le 4, la rente allemande allait baisser d'un demi-point, les grandes banques de 4, 6 et 9 points, les valeurs industrielles de 5, 6, 10, 20, 32 et même 34 points. Plusieurs d'entre elles devraient être « barrées », c'est-à-dire ne pas porter de cours, afin d'arrêter la baisse. En même temps, le taux privé de l'intérêt atteindrait le taux officiel de 4 %. La Bourse était mauvaise, les faillites nombreuses, les retraits aux caisses d'épargne se multipliaient dans un véritable affolement. Les liquidations étaient difficiles : les journaux disaient « sinistres ». On savait que la réserve de la Banque d'Empire n'atteignait pas 850 millions de marks et que 250 millions de marks de bons du Trésor,

1. Notamment le rapport de M. Viollette au nom de la commission du budget de la Chambre des Députés. Voir ci-dessus, page 335.

placés pour la plus grande partie à l'étranger, étaient remboursables le 1er octobre. La disette d'or se manifestait. Le chèque sur Paris subissait une hausse significative, indiquant de nombreux retraits d'argent. Ces retraits opérés au profit de la France, de la Russie et des États-Unis, se produisent automatiquement dans les périodes de tension et le gouvernement français n'avait ni de raison, ni de moyens de s'opposer à ce mouvement qui a dû se chiffrer (dépôts non retirés et traites non renouvelées) entre 200 et 500 millions. Quand l'argent est inquiet, il rentre et, dans ces cas-là, il suffit qu'un petit nombre de millions soit introuvable pour que la situation devienne critique. C'est de ces quelques millions que l'Allemagne manquait et, plus qu'aucun autre pays, elle souffrait de cette disette.

Ce n'est point qu'on doive exagérer l'importance des pertes subies par elle. Ces pertes n'ont pas été ruineuses, puisqu'on a calculé que la baisse moyenne des valeurs atteintes n'a pas, en trois mois, dépassé 2,38 %. Les plus forts écarts des cours n'ont pas été des écarts de panique. Mais, à égalité de différence, l'Allemagne, en raison même de son organisation économique, souffre gravement de ce que d'autres supporteraient mieux. Cette organisation, basée tout entière sur le crédit, résiste moins qu'une autre aux secousses qu'elle subit. L'Allemagne, dans les dernières années, a vu s'accroître dans de formidables proportions, sa puissance industrielle. Le bien-être général a augmenté; mais la puissance financière est restée faible. Confiante dans son énorme natalité, l'Allemagne a développé ses affaires sans arrêt et sans constituer des réserves effectives. L'excès de son ambition l'a poussée à chercher partout

des débouchés et des capitaux et à s'engager bien au delà de ses disponibilités. Sur cent capitalistes allemands. il n'y en a pas dix qui ne doivent rien aux banques sur les titres qu'ils possèdent. Quand un Allemand a 10.000 marks en espèces, il achète pour 25.000 marks de titres, de façon à augmenter ses gains en cas de hausse. Vienne la baisse, les banques réclament ce qu'elles ont avancé. Une foule de titres sont offerts à la fois sur le marché et, comme il n'y a pas de contre-partie, les cours s'effondrent. Du petit au grand, c'est la même chose et il en résulte que, pour garder son équilibre financier, l'Allemagne a, plus que personne, besoin de la sécurité politique. Ajoutez à cela une mauvaise situation de place, la hausse des blés et l'incertitude du marché de l'acier. La crise de 1911 s'explique, comme aussi la disproportion des pertes réellement subies avec les alarmes ressenties.

La diplomatie de M. de Kiderlen était, pour une large part, responsable des unes et des autres. Car, entre les méthodes de cette diplomatie et les besoins économiques de l'Allemagne, la contradiction était absolue. Le secrétaire d'État, en protestant avec véhémence contre la nervosité de la Bourse et le fléchissement des cours, prouvait que, capable de briller parmi les diplomates de la vieille école, il était moins ouvert peut-être aux conditions nouvelles de la politique. Il se trompait en attribuant ce qui se passait en Allemagne à l'effort de la spéculation et au jeu d'une contingence. C'est l'organisation économique de l'empire, la part excessive que cette organisation fait au crédit indigène et au crédit étranger qui devaient rendre inévitables les chutes constatées et les pertes subies. Il n'était au pouvoir de

personne d'empêcher que les ordres de vente fussent plus nombreux que les ordres d'achat, les retraits que les dépôts. Il n'était pas besoin, pour expliquer le phénomène, d'invoquer un mot d'ordre venu de Paris. Certes, la hausse du change sur Paris à 81,25 prouvait que des remboursements importants avaient été effectués sur notre place par la Bourse de Berlin. Mais ces remboursements résultaient, on l'a vu, de la nature des choses. Quand le pays, qui doit rembourser, est précisément celui qui, par l'organisation de son crédit, a le plus besoin des concours étrangers, ce pays est la première victime. On avait donc le droit d'être surpris, la situation économique de l'Allemagne étant ce qu'elle était, qu'il se fût trouvé des ministres allemands pour méconnaître les inévitables conséquences d'une politique que rien ne les obligeait à faire. Secrétaire d'État d'une nation qui avait, depuis vingt-cinq ans, tant sacrifié au développement de sa finance, de son commerce et de son industrie, M. de Kiderlen avait porté en deux mois à cette finance, à ce commerce, à cette industrie des coups pires que ceux qu'auraient pu leur porter des concurrents victorieux. Disons plus : M. de Kiderlen, dans le fond et dans la forme, avait choisi la méthode diplomatique la plus propre à compromettre les intérêts économiques du peuple qu'il gouvernait. Il avait affiché une ignorance ou un dédain complet des besoins de l'Allemagne économique. Entre la structure de cette Allemagne et la diplomatie du gouvernement impérial, entre l'extrême tension du crédit et une politique de saccades, l'antinomie était irréductible — chaque jour passé le démontrait.

L'atmosphère était donc trouble et médiocrement

favorable à une négociation de sang-froid. Pendant son voyage à Chamonix, M. de Kiderlen, interviewé, avait été peu précis et l'optimisme affecté par lui n'avait pas paru très motivé.

— Et les affaires marocaines ?

— Je les laisse dormir jusqu'à mercredi.

— Que pensez-vous de la situation ?

— Je pense que tout peut s'arranger très bien. Nous allons reprendre les négociations sur de nouvelles bases.

— Croyez-vous que nous ayons des chances de les voir aboutir ?

— Oui, je le crois.

— Alors, la guerre est évitée ?

— Il y a beaucoup de chances. Ni la France ni l'Allemagne ne désirent la guerre, je le crois sincèrement.

— Quelles sont exactement les prétentions de l'Allemagne ?

— Nous n'envisageons que nos intérêts économiques au Maroc, mais nous ne désirons pas de territoire. Si la France avait respecté à la lettre le traité d'Algésiras, tout aurait bien marché. On a trop favorisé le commerce français au détriment du commerce allemand.

Du côté français, le président du Conseil, trois jours après que M. Jules Cambon était reparti pour Berlin, lui adressait, résumé final des conversations précédentes, de suprêmes conseils d'énergie :

Je suis assuré que, quand vous serez tout à fait rétabli, vous apercevrez que, dans la négociation que vous avez la lourde tâche de conduire, les deux plateaux de la balance sont chargés de poids équivalents et que vous pouvez tranquillement parler haut et ferme.

Dans un de ces plateaux, l'Allemagne doit mettre sa part (bien légère) de propriété du Maroc, sans restrictions ni réserves (vous savez mon intransigeance à ce point de vue). Elle doit y ajouter le Bec-de-Canard et une fraction, aussi importante que possible, du Togoland.

Dans l'autre plateau, nous plaçons une part importante du Congo. Après mûre réflexion, je juge impossible de l'étendre au sud.

Le président du Conseil rappelait ensuite que, dès la fin de juillet, il s'était catégoriquement refusé à accepter cette extension au sud et qu'il l'avait fait savoir à M. Jules Cambon par l'intermédiaire de M. Pietri.

Permettez-moi de vous rappeler que M. X... nous a fait offrir, le 27 juillet, la tractation suivante : une cession de territoire limitée au sud par l'Alima, et au nord, par une ligne allant de Bangui à la frontière du Cameroun, contre le Bec-de-Canard, et une large part du Togo. Aujourd'hui l'Allemagne prétend retirer le Togo et étendre de beaucoup nos cessions territoriales au nord. Comment pourrais-je expliquer que j'accepte au commencement de septembre de céder beaucoup plus qu'on ne me demandait à la fin de juillet ?

Je serais désolé qu'il y eût rupture, mais vraiment je ne puis souscrire à des exigences grandissantes et excessives et il me faut vous prier de vous mouvoir dans les propositions auxquelles le Conseil des ministres a donné son adhésion.

Et le président du Conseil concluait :

Divers renseignements qui me parviennent de haut lieu (d'Allemagne s'entend), d'autres qui m'arrivent de Vienne, me permettent de penser qu'on se contentera à Berlin de ce que nous offrons, si nous tenons bon, si nous montrons l'impossibilité où nous sommes de pousser plus loin l'esprit de conciliation.

Parlez donc, mon cher ambassadeur, comme je vous le demande. Vous avez — je tiens à vous le dire — la pleine confiance du gouvernement de la République et particulièrement la mienne. Vous pouvez être assuré que vous serez soutenu à fond et à l'avance je vous remercie du courage que vous avez déjà apporté et que vous apporterez pour mener à bonne fin une œuvre particulièrement délicate et difficile.

C'est dans ces conditions, qu'arrivé à Berlin le 31 août et retenu trois jours à la chambre par une indisposition, l'ambassadeur de France reprit, le 4 septembre au matin, le chemin de la Wilhelmstrasse.

II

LA NÉGOCIATION MAROCAINE

Le lendemain de l'entrevue du 4 septembre, la *Gazette de l'Allemagne du Nord* écrivait qu'il y avait lieu d'espérer que « les négociations prendraient désormais un cours plus aisé ». Effectivement, le contact des deux interlocuteurs avait été, la veille, plus souriant que le 7 juillet.

M. Jules Cambon commença par remettre à M. de Kiderlen des photographies représentant le secrétaire d'État en déplacement à Chamonix. M. de Kiderlen avait souhaité gaider ce souvenir d'un voyage qui, sans doute, lui avait été agréable et il remercia vivement l'ambassadeur. On put ainsi causer vacances avant de causer affaires et la conversation garda jusqu'au bout un ton de cordialité. M. Cambon en fut si favorablement impressionné qu'il crut devoir, pour confirmer les bonnes dispositions de M. de Kiderlen, lui montrer, sans la lui laisser, la carte dont il était porteur et qui indiquait les cessions congolaises acceptées par le gouvernement français [1]. A dire vrai, l'optimisme de l'ambassadeur de France était excessif. Les entrevues, suivantes devaient en témoigner. Au cours de ces entrevues. toutes consacrées au Maroc jusqu'au milieu d'octobre, six rédactions

1. Cette carte avait d'ailleurs été montrée déjà par M. de Selves au baron de Schoen dans la dernière semaine d'août.

françaises et une rédaction allemande furent tour à tour examinées. Une fois encore, la lutte fut tenace, âpre et difficile.

La question vitale, — les instructions de M. Jules Cambon le précisaient, — était d'affirmer dans l'accord non pas seulement la spécialité de nos intérêts, mais aussi et surtout la spécialité de nos droits et de nos moyens d'action, c'est-à-dire, en un mot, notre protectorat avec ses attributs, — occupation militaire, libre direction des réformes nécessaires, répresentation diplomatique, — ce que les instructions de l'ambassadeur appelaient notre « action directrice ». Sur ces différents points, la résistance allemande ne fut pas très active. Dès la conversation du 4 septembre, M. Jules Cambon avait rappelé à M. de Kiderlen son engagement de prononcer le mot de protectorat dans une lettre jointe à l'accord et ce rappel n'avait pas provoqué d'objection. Après ce premier entretien, notre ambassadeur exprimait l'opinion que, sur l'occupation militaire, l'organisation politique et la représentation diplomatique, il ne rencontrerait pas de difficultés sérieuses. Comme le remarquait justement M. Cambon, cette adhésion nous donnait la faculté d'avoir à Fez, comme à Tunis, un résident général remplissant les fonctions de ministre des Affaires étrangères, et cette précision même, qu'il introduisit dans le texte à l'entrevue suivante, fut aussi acceptée de bonne grâce. Il fallut cependant lutter contre certaines formules restrictives de nos droits.

C'est ainsi, qu'à l'égard de l'occupation militaire, l'Allemagne entendait subordonner pour la France l'exercice de cette faculté à une « demande du sultan »

et à un « accord » avec lui. L'ambassadeur de France fit supprimer la « demande » et ne garda que « l'accord ». En ce qui touche la représentation internationale, la formule allemande du contre-projet du 7 septembre était également inacceptable. M. de Kiderlen proposait de « faire connaître à la France les engagements sur lesquels l'Allemagne pourrait s'entendre avec le Maroc », et ce à charge de réciprocité. Cette rédaction laissait subsister les relations directes entre le Maroc et les puissances. Elle rendait illusoires les pouvoirs de notre résident général. Elle mutilait notre protectorat. Le gouvernement français, à la suite du Conseil des ministres du 10 septembre, refusa de l'admettre. Le 27 septembre, M. de Kiderlen, suggérait la formule qui figure dans le traité et que M. Cambon accepta le 2 octobre. De l'avis de M. Louis Renault, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, toute sécurité nous était ainsi assurée. Enfin, en ce qui concerne les réformes pour l'exécution desquelles la France pourrait « aider le sultan », le mot « judiciaire » fut ajouté à l'énumération et il fut, en outre, précisé que cette liberté d'action s'étendrait tant aux règlements nouveaux qu'aux modifications des règlements existants que comporteraient les réformes.

La suite de la négociation devait être plus ardue. Et l'application même des règles ci-dessus posées n'alla pas sans de vives controverses. Tout d'abord en reconnaissant à la France le droit d'assister le sultan pour les réformes judiciaires, l'Allemagne s'engageait-elle à renoncer au bénéfice des tribunaux consulaires, dont l'existence était évidemment incompatible avec le fonctionnement normal du protectorat ? On devait le penser.

Mais pouvait-on se dispenser de le préciser? MM. Paul et Jules Cambon étaient de cet avis et d'accord, paraît-il, avec sir Edward Grey et sir Edward Goschen, ils estimaient que la question était dangereuse à poser. Ils craignaient qu'en la posant on ne suggérât aux Allemands l'idée de réclamer un régime, — tribunaux mixtes par exemple, — qui grèverait durablement l'avenir, tandis que le silence et le doute permettraient à notre action de se développer en vertu de cet axiome « que l'exercice de l'autorité crée l'autorité ». M. Paul Cambon faisait en outre remarquer que le problème des juridictions n'avait pas été abordé par le traité du Bardo. Quelle que fût la valeur de ces raisons, le gouvernement ne s'y rendit point et prescrivit à M. Jules Cambon d'obtenir de M. de Kiderlen un engagement positif. Le début de la négociation sembla donner raison à la thèse de l'ambassadeur : car le contre-projet allemand du 7 septembre nous apporta l'offre fâcheuse d'instituer au Maroc des tribunaux mixtes sur le mode égyptien. Cette offre ne pouvait être accueillie, pas plus en fait qu'en droit.

L'origine de la juridiction consulaire est la même au Maroc que dans tous les pays qualifiés par le droit international « pays hors chrétienté ». Contrairement au principe qui fait de l'administration de la justice une des attributions essentielles de la souveraineté, les étrangers sont soustraits dans ces pays à la juridiction locale réputée insuffisante et jugés, d'après leur loi nationale, par les représentants de leur gouvernement. De là viennent les privilèges des consuls, condition nécessaire des prérogatives juridictionnelles dont ils sont investis à l'égard de leurs nationaux. Ces prérogatives comportent

le pouvoir d'exercer la juridiction répressive dans tous les cas, la juridiction civile et commerciale dans des conditions déterminées. De toute façon, c'est un dessaisissement de la souveraineté territoriale, imposé, répétons-le, par des circonstances de fait.

Quand ces circonstances se modifient, il est de règle et de bon sens qu'on revienne au principe. Dès lors que le souverain territorial, soit par lui-même, soit grâce à la collaboration d'une autre puissance, offre aux étrangers les garanties judiciaires qui précédemment faisaient défaut, l'exception cesse d'être justifiée et le pouvoir local ressaisit ses attributions. C'est ainsi que les grandes puissances ont renoncé, dans les états chrétiens des Balkans, au bénéfice des capitulations. Pourquoi? Parce que les tribunaux locaux semblaient être devenus capables de rendre une justice égale. C'est ainsi qu'en 1884 la compétence des tribunaux tunisiens s'est étendue à tous les procès civils et commerciaux mettant en présence européens et indigènes? Pourquoi? Parce que la France avait réorganisé ces tribunaux. Ce dernier précédent était celui qui, semble-t-il, s'appliquait le mieux au Maroc et, par suite, il était naturel que la France demandât à l'Allemagne de s'engager par avance à accepter, pour ses nationaux, la juridiction des tribunaux locaux, ce changement devant devenir exécutoire quand, d'une part, la France aurait institué une organisation pareille à l'organisation tunisienne, quand d'autre part, les autres grandes puissances auraient accepté le régime nouveau.

Cela était d'autant plus naturel qu'en Tunisie les gouvernements mêmes qui s'étaient le plus longtemps montrés hostiles à la reconnaissance du protectorat

français n'avaient fait aucune difficulté pour accepter, presque immédiatement après notre installation, la réforme judiciaire. L'Italie a attendu le 28 septembre 1896 pour signer la convention de commerce et de navigation, la convention consulaire et d'établissement et la convention d'extradition qui nous apportaient son adhésion définitive au protectorat. Or, dès le 14 janvier 1884, c'est-à-dire douze ans plus tôt, elle avait accepté l'abrogation des capitulations et la substitution de la justice française, organisée par la loi du 27 mars 1883, à la juridiction consulaire. L'Allemagne avait fait de même. Quand donc celle-ci se déclarait prête à accepter le protectorat français au Maroc, *a fortiori* devait-elle admettre la réforme judiciaire, qu'elle avait, comme l'Italie, admise à Tunis douze ans avant de reconnaître formellement le protectorat français.

Bien que cet argument pût sembler décisif, le gouvernement allemand réclamait pour le Maroc le régime égyptien et non le régime tunisien. Ce qu'est le régime égyptien, on le sait. En 1876, le gouvernement khédivial, à la suite de négociations engagées par Nubar pacha en 1867 et de la conférence internationale tenue au Caire en octobre 1869, institua avec l'aveu des puissances (États-Unis, 23 mars 1874 ; Allemagne, 30 mars 1874 ; Autriche, 20 janvier 1875 ; France, 17 décembre 1875) des tribunaux mixtes, composés de juges indigènes et de juges étrangers. Cette organisation, constituée par un double empiètement sur la juridiction locale et sur la juridiction consulaire, est donc antérieure à l'établissement de l'Angleterre en Égypte et, en outre, elle se caractérise par une internationalisation partielle de la justice égyptienne, — tous caractères nettement distincts de

ceux que devait présenter notre protectorat marocain. En fait, d'ailleurs, on n'aperçoit pas l'avantage qu'il y avait, au moment où, de bonne foi, on cherchait à résoudre définitivement le problème marocain, à instituer dans l'empire chérifien un régime que la Grande-Bretagne ne cache pas son intention d'abolir en Égypte. Lisez le rapport de lord Cromer de 1905 et la note annexe de M. Brunyate, conseiller khédivial : c'est un long réquisitoire contre les tribunaux mixtes avec cette conclusion :

Je crois que la seule solution qui puisse donner des résultats satisfaisants serait que les puissances transférassent à la Grande-Bretagne les fonctions législatives qu'elles possèdent actuellement de façon collective.

Relisez la circulaire de lord Lansdowne d'avril 1904, commentant l'accord franco-anglais.

Dès que l'Égypte, écrivait le ministre, sera prête pour l'introduction d'un système législatif et judiciaire similaire à celui qui existe dans d'autres pays civilisés, nous avons des raisons suffisantes de compter sur la coopération de la France.

En résumé, le gouvernement français estimait que le système tunisien était le seul possible, d'abord, parce qu'il avait le caractère national et non international et que les négociations franco-allemandes tendaient précisément à substituer au Maroc, dans l'ordre politique et administratif, un régime national à un régime international ; ensuite parce que le système des tribunaux mixtes avait été institué en Égypte avant le protectorat britannique et qu'au contraire, le protectorat français serait institué au Maroc avant qu'il fût procédé à l'organisation judiciaire; en outre, parce que les tribunaux mixtes, dès maintenant condamnés par l'Angleterre, disparaîtraient

tôt ou tard; enfin parce que l'Allemagne et toutes les puissances avaient accepté à Tunis la suppression des capitulations douze ans avant de reconnaître le protectorat français. Cette thèse si plausible ne triompha que le 8 octobre. L'Allemagne prit alors l'engagement d'avenir qui lui était demandé par la France.

A côté de la question des tribunaux consulaires et liée à elle par une origine commune, — celle du principe d'exterritorialité, — se posait celle de la protection. L'origine du privilège, qui avait permis jusque-là aux puissances européennes de « protéger » des sujets marocains, c'est-à-dire de les soustraire, dans une mesure plus ou moins large, à la souveraineté territoriale, est la même que celle des capitulations. Ce privilège a pour objet, comme les capitulations, de faciliter aux représentants des puissances l'accomplissement de leur mission. Initialement la protection s'appliquait exclusivement aux « sujets marocains pris comme interprètes et employés par les chefs de postes consulaires, aux sujets marocains nommés à un poste d'agent consulaire dans une ville de la côte, à leur famille et au soldat les servant dans l'exercice de leur fonction ». Ainsi en avaient disposé notamment les traités franco-marocains de 1767 et de 1863. Mais il était inévitable que les étrangers cherchassent à étendre cette immunité. Pour certains d'entre eux, cette extension était nécessaire. En effet, lorsque les négociants européens commencèrent à commercer au Maroc, ils s'aperçurent qu'il ne leur était pas possible de faire eux-mêmes des affaires à l'intérieur du pays, où leur présence était difficilement tolérée. Force leur fut donc de s'adjoindre des indigènes musulmans et juifs qui pouvaient fréquenter impunément les

marchés du Maroc. Le gouvernement chérifien, d'accord avec les gouvernements européens, accepta que deux courtiers ou censaux, par négociant européen établi au Maroc, fussent protégés par la nation à laquelle appartiendrait le négociant, c'est-à-dire échappassent à l'autorité locale et même à la juridiction des tribunaux musulmans. Tous les indigènes, secrétaires, domestiques et soldats au service des consulats furent également déclarés protégés. C'était une commodité légitime assurée par la complaisance du gouvernement local aux commerçants européens. Toutefois, après avoir usé, on abusa. Peu à peu, le Maroc se trouva envahi de protégés et de censaux, dont la seule raison d'être était de tenir en échec l'autorité territoriale, et plus spécialement d'échapper à l'impôt. C'est précisément le scandale de cet abus qui provoqua en 1880, la réunion de la conférence de Madrid, si souvent invoquée depuis lors. Cette conférence eut pour objet, — le compte rendu de ses débats en témoigne — de limiter, à la demande du Maroc, le droit de protection exercée par les légations. La convention conclue le 3 juillet 1880, à l'issue de la conférence, réglementa l'exercice de ce droit.

Au moment d'établir au Maroc son protectorat, le gouvernement français ne pouvait pas ne pas demander pour l'avenir la suppression de ce régime d'exception. Cette exigence était justifiée, en principe, par les mêmes raisons qui motivaient l'abolition des capitulations, savoir la substitution d'un régime européen à un régime oriental et l'institution de garanties légales précédemment inexistantes. Elle était justifiée, en fait, par la situation intolérable qu'a créée, depuis la convention de Madrid, la renaissance des abus que cette convention

avait eu pour objet de réprimer et de prévenir. Dès lors que le gouvernement français se chargeait de rétablir l'ordre au Maroc, il ne pouvait admettre que, de même qu'on prenait la veille une lettre de protection contre le sultan, on en prît le lendemain une contre la France. Il le pouvait d'autant moins, que l'Allemagne avait toujours cherché à faire du droit de protection un instrument politique contre lui. Il était donc naturel que la France désirât voir disparaître un texte désormais sans objet et qui avait été naguère l'une des armes préférées du gouvernement allemand contre notre action marocaine. Il nous appartiendrait d'obtenir l'adhésion ultérieure des grandes puissances. Mais celle de l'Allemagne nous était nécessaire dès maintenant, parce que l'Allemagne était précisément la seule puissance qui eût essayé d'utiliser politiquement contre la France la convention de Madrid. Et c'est pourquoi le premier projet français portait :

Le gouvernement allemand renonce à exercer au Maroc le droit de protection sur les sujets marocains.

Sur ce point, comme sur le précédent, l'ambassadeur de France à Berlin était hostile aux précisions. Il rappelait que la question n'avait pas été abordée dans les conférences interministérielles de la fin d'août et qu'elle n'était visée que dans une addition à ses instructions. Il signalait, en outre, que notre rédaction rencontrerait une résistance certaine et, d'après lui, assez légitime. Car elle plaçait l'Allemagne dans une situation inférieure à celle des autres puissances qui, elles, gardaient jusqu'à nouvel ordre leurs protégés. Il ajoutait au surplus que cette question, comme celle des tribunaux, se réglerait

avec le temps. Le gouvernement français maintint cependant ses instructions et son texte. M. de Kiderlen le supprima purement et simplement dans son contre-projet du 7 septembre. M. Jules Cambon reçut l'ordre de le rétablir et, pendant quelques jours, on discuta sur la formule suivante :

Le gouvernement allemand renonce à délivrer de nouvelles patentes de protection et accepte la revision des listes actuelles.

Toutefois cette formule était insuffisante. C'était la suppression par extinction, — combien longue, on s'en rend compte. Le gouvernement français insista donc pour que l'Allemagne acceptât pour l'avenir, sous réserve du consentement simultané des tiers, l'abrogation même de la convention de Madrid. De cette façon, l'Allemagne ne risquait pas d'être, à aucun moment, dans une situation pire que celle des autres puissances. M. de Kiderlen finit par y consentir, mais demanda que cet engagement demeurât secret, ce que rien, à vrai dire, ne justifiait. Le gouvernement français, après de nombreux débats, obtint le 4 octobre qu'il figurât de façon précise dans la lettre explicative.

Ce n'est pas cependant sur ces articles que se joua la grosse partie. Cette partie s'engagea le 7 septembre, quand le contre-projet remis ce jour-là à M. Jules Cambon apprit au gouvernement français comment le gouvernement impérial interprétait les mots « égalité économique » inscrits dans l'article premier et quelles conséquences il entendait en faire sortir. Sur le principe même de la porte ouverte, point de difficultés ; et le gouvernement français l'avait volontiers mentionné dans l'article premier. Il ne dépendait pas d'ailleurs de lui, le vou-

lût-il, d'y porter atteinte. Les traités de commerce du Maroc avec les puissances étrangères établissaient le traitement de la nation la plus favorisée. C'était le cas notamment du traité germano-marocain négocié et signé en 1890 par le comte de Tattenbach. Jamais la France n'avait songé à porter atteinte à ce droit. Elle s'y était engagée dans l'accord franco-allemand du 8 juillet 1905, dans celui du 28 septembre de la même année, dans l'acte d'Algésiras enfin. Elle était liée à cet égard, non seulement vis-à-vis de l'Allemagne, mais vis-à-vis des autres puissances. Il n'y avait donc aucun risque d'inégalité commerciale, au sens propre du mot, et le gouvernement allemand n'avait pas besoin de nous demander un engagement supplémentaire, que d'ailleurs nous étions prêts à prendre. Comme l'écrivait M. Rouvier, le 21 juin 1905 :

> Au Maroc, le gouvernement chérifien a souscrit, en 1890, des engagements envers l'Allemagne qui donnent au commerce allemand les garanties les plus complètes ; il n'est jamais venu à notre pensée que ces engagements pussent n'être pas respectés.

Ces garanties subsistaient et nous acceptions, avec toute la netteté voulue, de les maintenir pour l'avenir, quant au principe et quant à l'application.

Le premier projet français n'avait formulé qu'une restriction — inspiré du traité franco-anglais de 1904, — la limitation à trente ans de l'engagement relatif à la porte ouverte. A la demande de M. de Kiderlen, cette distinction disparut. Bien plus, la France, sur sa proposition, accepta d'ajouter à l'engagement visant l'égalité de tarif, des dispositions visant l'égalité de traitement. M. de Kiderlen prétendait que, dans les dernières années,

le commerce allemand au Maroc avait été amené à constater l'importance de cette distinction ; que, par exemple, assez souvent, les fonctionnaires des douanes, par les retards apportés au dédouanement des marchandises allemandes, avaient porté préjudice aux négociants allemands et avantagé les commerçants français ; que, parfois, dans les adjudications, les types avaient été déterminés dans des conditions qui excluaient en fait les fabricants non français.En conséquence, l'article fut complété par des spécifications relatives aux tarifs de transport, au jaugeage et au poinçonnage en douane, aux organes internationaux institués par l'acte d'Algésiras tels que la commission des valeurs en douane et le comité permanent des douanes. Si donc l'Allemagne ne voulait au Maroc que l'égalité, elle avait pleine satisfaction. Cette égalité lui était assurée avec un raffinement de précision.

Le contre-projet allemand du 7 septembre nous apprit, il est vrai, qu'il s'agissait de tout autre chose, et que, sous prétexte d'égalité économique, l'Allemagne se réservait d'abord de mutiler notre protectorat, ensuite de s'assurer des privilèges. On a vu que les instructions remises à M. Jules Cambon lui prescrivaient, à cet égard, une extrême prudence motivée par la fâcheuse expérience des difficultés antérieures. Le gouvernement français revendiquait donc pour l'État marocain tous les attributs de la souveraineté. Il acceptait que les marchés de travaux et fournitures des services publics ou grandes entreprises fussent soumis à la loi de l'adjudication ; par contre, il spécifiait que l'État marocain aurait le droit, soit d'exploiter, soit de concéder librement ces grands services ou entreprises. En un mot, la règle de l'adju-

dication ne s'appliquerait, ni à la concession, ni à l'exploitation. Cette disposition était conforme au bon sens et au droit commun. C'est celle d'ailleurs que l'Allemagne avait préconisée en 1909. Si l'Allemagne n'avait souci que de son commerce, ce régime devait lui suffire ; car elle aurait, le lendemain comme la veille, l'assurance de participer sur le pied d'une égalité absolue à tous les marchés de travaux et de fournitures passés pour les services publics et les grandes entreprises d'intérêt général. Le fait qu'elle voulût, — comme le prouvait son contre-projet, — aller plus loin et abolir la distinction nécessaire entre ce qui est et ce qui n'est pas matière à adjudication ; le fait qu'elle prétendît dépouiller le sultan de ses droits de concession, de direction et de contrôle sur les grands services publics ; le fait qu'elle réclamât l'adjudication même pour la constitution et l'exploitation de ces services, — tout cela démontrait un jeu double et que, par un détour économique, M. de Kiderlen tendait à ressaisir une hypothèque politique. C'était inadmissible en droit. C'était inadmissible en fait. Qu'on se figure la situation de la France obligée de rétablir l'ordre et forcée de confier ses mouvements de troupes à une compagnie de chemins de fer dont le concessionnaire et le personnel eussent été allemands. L'hypothèse était insoutenable. Que cette compagnie fût tenue d'acheter en Allemagne, comme ailleurs, à égalité, des rails, des wagons, des locomotives, rien de mieux. Qu'elle dût être sous le contrôle d'une direction allemande, jamais ! Que l'Allemagne, comme les autres puissances, continuât à bénéficier des débouchés garantis à ses produits par l'adjudication, rien de mieux. Qu'elle devînt maîtresse des services publics

de l'empire chérifien, au moment où, pour y faire œuvre utile, nous avions besoin de renforcer la souveraineté à laquelle elle nous vendait le droit de participer, jamais ! Les pouvoirs de l'État devaient demeurer entiers. Il y avait substitution de souveraineté, substitution payée par la France à l'Allemagne. Il ne pouvait y avoir diminution ni restriction des pouvoirs qui constituaient cette souveraineté. Sur ce point, la France ne pouvait pas céder.

Mais l'Allemagne avait d'autres exigences encore. Il ne lui suffisait pas de dessaisir l'État marocain d'une de ses prérogatives essentielles et de nous offrir ainsi un protectorat désarmé. Elle entendait en outre, dans les entreprises ainsi constituées, intervenir directement. Elle demandait d'abord que la Banque d'État eût un représentant, choisi à tour de rôle, dans la commission des adjudications. Elle demandait que les puissances autorisées par l'acte d'Algésiras à nommer les censeurs de cette Banque fussent à tour de rôle représentées à la commission des travaux publics, d'où, pour faire place à ce membre nouveau, on eût fait sortir un des délégués chérifiens. Elle demandait qu'à tous les services de transport fussent adjoints des censeurs chargés de veiller à l'égalité de traitement. Elle précisait (27 septembre) que ces censeurs pourraient « faire des observations sur l'exploitation comme suite aux rapports, demandes ou plaintes des ressortissants des diverses puissances ». Elle demandait que, dans ces entreprises et services publics, figurassent des fonctionnaires et des ingénieurs de diverses nationalités au prorata de la part assurée à chacune de ces nationalités dans le capital et dans la construction. Elle prétendait inter-

venir dans le programme des travaux publics, exigeant la priorité pour la ligne Fez-Tanger et la mise en adjudication de cette ligne dans un délai d'un an, exigeant ensuite la construction de deux autres voies ferrées, l'une de la côte à Taroudant, l'autre de la côte à Marrakech. Enfin, et cette dernière demande éclairait toutes les autres, elle entendait avoir au Maroc une zone économique privilégiée. La limite de cette zone serait le fleuve Tensift. Au nord du Tensift, tout adjudicataire allemand rétrocéderait 70 % de son lot à un groupe français et se contenterait de 30 %. Au sud du Tensift, la proportion serait renversée, tout adjudicataire français rétrocédant 70 % de son lot à un groupe allemand en se contentant de 30 %. Les deux gouvernements obligeraient leurs nationaux respectifs à se soumettre à cette obligation et, pour les y contraindre, refuseraient le certificat de capacité, prévu par l'acte d'Algésiras, à tous ceux qui n'y souscriraient point.

Il résultait de ces demandes, avec la clarté de l'évidence, que ce que l'Allemagne souhaitait, c'était, non pas un traitement d'égalité, mais un traitement de faveur, non pas un régime de concurrence, mais un régime de privilège. Par un singulier contraste, dans le même temps que le gouvernement impérial nous refusait le bénéfice politique de l'accord du 9 février 1909, il en prétendait conserver le profit économique. Il y avait au Maroc, pour la France et l'Allemagne, deux politiques possibles, celle que l'accord de février 1909 avait essayé de fixer, celle que les négociations de 1911 avaient pour objet de déterminer. La première prévoyait, dans l'ordre économique, sous forme d'association, une situation préférentielle au profit de l'Allemagne, celle-ci

nous promettant en retour des facilités politiques dont l'événement avait montré la médiocre importance. La seconde, née de l'échec de la première, tendait à éviter les difficultés de la veille, en substituant à des associations toujours susceptibles de provoquer des controverses, un marché qui faisait à chacun sa part sur des terrains différents. Dès lors que l'Allemagne devait recevoir au Congo de larges compensations, il était inadmissible qu'elle eût droit au Maroc à une situation économique privilégiée. Elle avait droit à l'égalité, mais à rien de plus. Elle rentrait dans le régime commun. Elle était sur le même pied que l'Angleterre ou l'Autriche-Hongrie. C'était la solution du bon sens et de l'équité : car s'il nous fallait payer économiquement, au Maroc même, ce qu'elle nous y accordait politiquement, il n'y avait plus lieu de parler du Congo. C'est un axiome universellement admis que donner et retenir ne vaut. C'est une vérité de bon sens que nul ne doit payer deux fois la même marchandise. C'est cependant ce qui fût arrivé si l'Allemagne, en échange de son désistement politique, eût reçu des avantages financiers au Maroc, des avantages territoriaux au Congo.

Dans de telles conditions, l'accord eût été sans valeur pour les deux signataires, car il aurait été inapplicable. Dans un pays comme le Maroc, la puissance, qui a le contrôle politique, ne peut pas s'associer à une autre puissance par des arrangements économiques d'un caractère obligatoire et général sans être nécessairement conduite tôt ou tard à entrer avec cette puissance en controverse politique. La France pouvait assurer à l'Allemagne, comme à toutes les autres puissances, l'égalité commerciale en matière d'importation, d'exportation,

d'adjudication. Elle ne pouvait pas se donner par avance un associé étranger pour telle ou telle entreprise : car fatalement, cet associé eût voulu quelque jour se mêler de politique. Ce que M. de Kiderlen nous offrait, c'était l'accord de 1909 encore aggravé au profit de l'Allemagne. C'était, plus accentué, ce que le cabinet Monis avait refusé au printemps de 1911, le contrôle étranger sur l'exploitation des chemins de fer, l'intrusion du personnel étranger dans cette exploitation, un régime de privilège au profit de certains adjudicataires, l'exclusion déguisée des tiers, le partage du Maroc en deux zones. On avait peine à concevoir que l'Allemagne pût, de bonne foi, formuler de telles demandes. On avait déjà vu se dessiner, à la fin de juillet, la demande d'un chemin de fer dans la région de Marrakech, mais le plan du 7 septembre avait une toute autre ampleur. C'était la reprise du Maroc par l'Allemagne, la négation même de ce qui, pour la France, justifiait la négociation.

On commençait à comprendre à Paris quelle faute on avait commise, lorsqu'en juillet et août, au lieu de préciser d'abord l'accord marocain, on s'était, à cet égard, contenté d'assurances vagues pour négocier imprudemment sur le Congo, formuler des offres dont on ignorait la contre-partie, laisser voir enfin cette carte du 4 septembre qui nous liait malgré tout. La situation était grave. Malgré ses tendances nettement conciliantes, M. Jules Cambon criait casse-cou.

Ce projet maladroit, disait-il, ce n'est pas l'égalité économique qu'il crée, c'est le privilège, c'est une situation à part, de nature, si nous l'acceptions, à nous compromettre au regard de l'Europe. Les bureaux ont vidé là tous leurs fonds de tiroirs.

Peut-être était-ce une de ces chicanes dont on avait eu tant d'exemples à Algésiras? Peut-être aussi un plan calculé. Quoi qu'il en fût, le gouvernement français ne pouvait céder. M. Cambon reçut à ce sujet, comme sur la question de l'adjudication, les instructions les plus fermes et les exécuta avec un plein succès. En répondant au projet allemand du 7 septembre, il supprima purement et simplement tout ce qui avait trait aux chemins de fer. Le 23 septembre, M. de Kiderlen se résignait à cette disparition. Il acceptait également la rédaction française en ce qui concerne l'autorité de l'État sur les services publics, son droit de les exploiter ou de les concéder à des tiers. Enfin il n'était plus question d'une association d'intérêts dirigée par les gouvernements, mais seulement d'un simple vœu en faveur de telles associations. Les concessions françaises ne portaient que sur des points très secondaires comparés à ceux sur lesquels l'Allemagne avait cédé : introduction d'un délégué de la Banque d'État au comité des travaux publics; rapport annuel d'un délégué de cette Banque (qui pourrait être français) sur l'exploitation des chemins de fer, dans la forme habituelle aux compagnies françaises ; engagement de ne pas laisser primer par une autre ligne la ligne Tanger-Fez. Le résultat était bon.

Les autres questions furent plus aisément tranchées. La France ne fit aucune difficulté pour maintenir les droits de la Banque d'État du Maroc, auxquels, en fait, on ne pouvait pas toucher. De même, elle accepta la demande allemande sur la liberté de la pêche dans les eaux marocaines. De même encore, en matière minière, satisfaction fut donnée à l'Allemagne. Celle-ci avait

accepté du 4 au 27 septembre, sans objection, la première rédaction française. Le 27, elle demanda que fussent exonérés de tout impôt spécial les produits et les moyens de travail. La France limita cette promesse aux minerais de fer. Le 18 septembre, l'Allemagne formula une demande sur les chemins de fer industriels qui semblait tendre à la création d'un réseau. La France admit le principe de ces chemins de fer, mais en subordonna leur création à l'autorisation de l'État. La France promit également de faciliter l'ouverture de nouveaux ports, notamment Agadir, mais en évitant d'admettre que l'Allemagne eût des droits spéciaux à faire valoir dans une zone donnée. Dans les deux dernières semaines, enfin, après une assez vive discussion, furent adoptés les deux articles qui, en déclarant abrogées toutes conventions antérieures contraires à celle du 4 novembre et en obligeant les signataires à se prêter un mutuel appui pour provoquer l'adhésion des puissances, nous mettait en main l'instrument nécessaire à la liquidation de l'acte d'Algésiras.

L'accord marocain était désormais complet. On pouvait passer au Congo.

III

LA NÉGOCIATION CONGOLAISE

On a vu que le gouvernement français, conscient de l'erreur commise pendant les deux premiers mois des pourparlers, avait recommandé à M. Jules Cambon de ne revenir à la négociation congolaise que lorsque l'accord marocain serait définitivement acquis. Tant par la force des circonstances que par un excès d'optimisme, ces prudentes instructions ne furent qu'incomplètement exécutées.

Dès avant le retour à Berlin de M. Jules Cambon, M. de Selves recevant le baron de Schoen lui avait, nous l'avons dit, montré la carte où s'inscrivaient les cessions acceptées par le conseil des ministres du 25 août. Cette même carte, M. Jules Cambon l'avait laissé voir à M. de Kiderlen dans leur conversation du 4 septembre. Il pensait alors — bien à tort — que la question marocaine se résoudrait aisément et, pour impressionner favorablement son interlocuteur, il avait cru opportun de ne pas lui céler la contre-partie des précisions qu'il était chargé d'obtenir. Enfin les journaux français avaient en septembre, publié des cartes qui, dans les grandes lignes, donnaient une juste idée du projet de cessions. Quand donc, le 14 octobre, l'accord marocain étant établi, on aborda à Berlin le sujet des compensations territoriales, le gouvernement impérial s'appuyait, non seulement sur le souvenir de la conversation incohé-

rente et confuse qui s'était poursuivie du 7 juillet au 17 août, mais encore, à défaut d'un texte, — car aucun ne lui avait été laissé, — sur la connaissance exacte de ce que le gouvernement français avait accepté de céder le 25 août. Il était à prévoir qu'ainsi armé M. de Kiderlen ne se montrerait pas arrangeant et réclamerait intégralement les avantages, qu'avec quelque imprudence on lui avait permis d'espérer.

Or, à cette date, il apparaissait au gouvernement français que jamais l'opinion publique n'accepterait le sacrifice jugé possible deux mois plus tôt par le Conseil des ministres. Quelle était la cause de cette opposition grandissante ? Cette cause était complexe. Par une de ces évolutions sentimentales à courbes rapides, dont les collectivités sont coutumières, la perte, même partielle d'une colonie française, était devenue chaque jour plus sensible au sentiment national. Un mot surtout avait cristallisé les regrets, ce mot de « coupure », qui semblait placer un corps français sous le couteau de l'opérateur allemand. Certains coloniaux, avec de sérieux arguments, soutenaient que cette coupure serait « la destruction de notre Afrique équatoriale ». Se plaçant au point de vue pratique, ils montraient que la liberté juridique des communications fluviales ne suffirait pas. L'explorateur Maistre envoyait au ministre des Colonies une protestation en ce sens. Quelques jours après, en des termes d'une touchante émotion, madame la comtesse de Brazza adressait au Président de la République un appel que le pays entendit.

Lorsqu'en 1891 M. de Brazza partit pour la Haute-Sangha, il avait en vue d'ouvrir à notre expansion africaine et de barrer à l'Allemagne une route encore inexplorée. Il passa quatre ans dans

cette région. Pendant une maladie grave, il dit à ses compagnons ces mots qu'ils n'ont pas oublié :

— Quand vous m'aurez enterré ici, on n'osera pas donner ce pays aux Allemands.

Si l'Afrique française doit être mutilée, n'avons-nous pas le droit de demander, pourquoi le gouvernement, depuis plus d'un quart de siècle, n'a cessé d'encourager les efforts des explorateurs et de vanter l'expansion coloniale ?

Sans doute, dans certains milieux, les arrières-pensées politiques essayaient d'exploiter l'émotion générale. Mais cette émotion était réelle. Seul, un groupe heureusement fort restreint, celui-là même qui, pendant tant d'années, avait mené la guerre contre le Congo, semblait prendre, d'un cœur léger, son parti du sacrifice territorial qui nous était demandé. Sa passion contre les sociétés concessionnaires lui faisait oublier que ces terres concédées étaient des terres françaises et, dans son exclusif souci de mettre en échec les compagnies, dans la crainte de voir revivre quelque consortium qui les consolidât, —il n'en était hélas ! plus temps et la France avait à payer son repos d'un prix singulièrement plus dur, — il préconisait, plutôt que telles combinaisons, des cessions territoriales « pures et simples » [1]. Mais ces égarements isolés n'atteignaient pas le grand public. Dans son ensemble, la France pensait, à considérer les cartes publiées par les journaux, qu'on était bien loin des « rectifications de frontière » dont on avait parlé d'abord et qu'il était bien grand le morceau de sol national qui, sur ces cartes, changeait de couleur.

1. *Humanité* du 17 juillet 1911. Article de M. Challaye, président de la Ligue française de protection des indigènes du bassin conventionnel du Congo : « Si la France se décide à payer certains avantages par des concessions faites à l'Allemagne sur la frontière Congo-Cameroun, qu'elle cède purement et simplement certains territoires. »

L'Allemagne de son côté n'avait guère épargné notre patience et cette protestation, qui se dressait en face d'elle, elle avait contribué à la provoquer. A voir, du 4 septembre au 14 octobre, si difficile et si discuté cet accord marocain, dont on répétait, depuis le début « qu'il irait tout seul », on avait senti se réveiller la défiance et cette défiance avait accentué la répugnance grandissante qu'inspiraient les cessions congolaises. Dès les premiers jours de juillet, tout le monde savait que nous donnerions à l'Allemagne des avantages territoriaux au Congo. Cette solution ne pouvait pas ne pas être pénible à notre opinion, attachée à ses colonies par tant de liens. Mais la majorité du public français, témoignant d'un sens réaliste des situations, concevait que l'achèvement de notre empire nord-africain, pour lequel nous avions consenti des sacrifices à diverses puissances, justifiait, en fait, au profit de l'Allemagne, un accord compensateur. S'il n'en était plus de même le 15 septembre, c'est que l'Allemagne, par son obstination négative, avait ancré dans les cerveaux français l'idée qu'elle gardait au Maroc des arrières-pensées ; qu'elle recherchait des privilèges économiques et des possibilités d'action politique dans l'empire chérifien ; qu'elle voulait reprendre d'une main ce qu'elle donnait de l'autre. L'Allemagne, en rendant malaisé l'accord marocain, avait rendu impopulaire l'accord congolais. C'était un fait moral, qu'il ne dépendait de personne de modifier.

Au reste, la défiance française allait plus loin encore que le Maroc et le Congo. C'est l'ensemble des intentions de l'Allemagne qui devenait suspect à notre pays et cette suspicion suscitait un esprit nouveau. La France de 1905 avait été surprise par la menace allemande,

prête, à l'excès peut-être, à reconnaître fondés les griefs invoqués contre elle par ses interlocuteurs. La France de 1911, tenue en éveil par les alertes de 1906, 1907, 1908, apaisée par l'accord de 1909, déçue par la manifestation d'Agadir dans la mesure même où elle avait eu foi en cet accord, la France de 1911 doutait de la sincérité de l'Allemagne. Qu'elle eût tort d'aller aussi loin dans le scepticisme, c'est possible. Mais l'opinion collective n'obéit pas aux mêmes lois que le sens individuel. L'Allemagne avait en face d'elle un gouvernement français résolu à négocier tant que la négociation serait possible, parce qu'il s'y était engagé devant la France et devant l'Europe. Mais cette négociation même était impatiemment supportée par la masse du peuple. Ce peuple n'était point belliqueux, mais il croyait de plus en plus que l'Allemagne nous cherchait, que l'Allemagne nous poursuivait, que tôt ou tard, nous serions attaqués et que mieux valait donc en finir tout de suite. Cette disposition de l'âme française, cette sourde colère introduisaient dans le problème international un facteur inattendu et que l'Allemagne n'avait pas prévu. Les « impondérables », dont parlait Bismarck, entraient en scène du côté français et, tandis que M. de Kiderlen livrait le marché allemand, sinon à la débâcle, du moins à l'anxiété, il transformait la France pacifique et confiante en une France qui, s'appropriant le mot de Roosevelt, admettait que la guerre n'est pas le plus grand des maux.

Le gouvernement français, comme c'était son devoir et son intérêt, se préoccupa de tenir compte de l'état de l'opinion et de faire machine en arrière. Dès le 4 septembre, le président du Conseil avait signalé à

M. Jules Cambon la nécessité de tenir grand compte de l'exigence nationale.

Je ne puis pas, écrivait-il, ne pas être frappé par les réflexions que formulent, par écrit ou de vive voix, nombre de gens mesurés. Deux faits frappent l'opinion : l'étendue — qu'on exagère, car heureusement les précisions font défaut, — des cessions territoriales; surtout, la coupure entre nos possessions du nord et du sud du Congo.

Le 15 septembre, le ministre des Affaires étrangères rappelait à M. Jules Cambon qu'il ne devrait aborder la question congolaise qu'après l'achèvement complet de la négociation marocaine. Par la même communication, l'attention de l'ambassadeur était spécialement attirée sur la nécessité de ne pas abandonner les îles de l'Oubanghi, dans la partie de son cours longeant les territoires cédés. Le triangle à céder au sud du Cameroun était en même temps modifié dans le dessein de lui donner des frontières naturelles. Le 19 septembre, le gouvernement avisait l'ambassadeur qu'en outre des îles il devrait obtenir, dans la partie cédée, des enclaves sur la rive droite du Congo et de l'Oubanghi, afin d'assurer à la navigation les facilités nécessaires. Du 15 au 20, plusieurs journaux ayant publié des cartes, qui, sauf exception, reproduisaient exactement les territoires dont la cession était décidée, le gouvernement, sentant croître l'opposition, disait dans une note Havas que ces tracés étaient « fantaisistes et n'engageaient que leurs auteurs ». Déjà, il était en effet résolu à les remanier et, le 23 septembre, le Conseil des ministres établissait un projet nouveau qui esquissait ce remaniement en rétablissant un couloir entre les fleuves et les territoires cédés à l'Allemagne.

En recevant ces instructions nouvelles, M. Jules Cambon fut assez alarmé. Car ce qu'on lui demandait, c'était, sous la poussée de l'opinion publique, de modifier profondément les bases de négociation connues déjà de l'interlocuteur allemand. L'ambassadeur de France, justement conscient d'avoir obtenu en matière marocaine, non pas plus assurément que le légitime et le nécessaire, mais plus que ce que l'Allemagne avait pensé céder, ne se voyait pas sans appréhension obligé de retirer, en matière congolaise, une partie de ses offres, antérieures. Dans de nombreuses lettres, depuis le milieu de septembre, il s'était plaint des changements apportés à ses instructions (îles, enclaves, etc.). Il faisait remarquer que, depuis le 2 août, on avait en somme accepté de laisser l'Allemagne atteindre, sur plusieurs centaines de kilomètres, le Congo et l'Oubanghi : « Nous nous sommes heurtés, écrivait-il, sur la question de savoir où s'arrêteraient les frontières au nord et au sud, mais jamais nous n'avions jusqu'ici sérieusement disputé sur l'étendue des compensations en largeur. »

Effectivement, dans les premières conversations de septembre, M. de Kiderlen maintint obstinément « la nécessité d'un large accès au Congo et à l'Oubanghi ». Et sans doute M. Jules Cambon répliqua que, lorsque nous avions en principe accepté cette demande, nous comptions sur un protectorat marocain libre de toutes charges. Mais à cet argument, le ministre allemand répondait qu'il avait au Maroc accepté la plupart de nos demandes : il disait même « toutes sauf une », à savoir la limitation à trente ans de la liberté commerciale que, selon lui, les autres puissances n'eussent pas acceptée non plus et sur laquelle, ajoutait-il, « nous aurions bien

le temps de revenir ». De même, quand l'ambassadeur de France invoquait l'appréciation de M. de Puttkamer, ancien gouverneur du Cameroun, qui avait critiqué les demandes allemandes et écrit dans un journal : « Nous n'avons pas plus besoin d'un accès au Congo que d'un accès à notre Afrique occidentale, ou d'accroître nos côtes sur l'Océan. Nous avons besoin seulement d'une frontière du Cameroun mieux dessinée et qui suive, autant que possible, les cours d'eau », M. de Kiderlen se bornait à répondre.

— Je ne suis pas monsieur de Puttkamer.

En un mot, les arguments empruntés au sujet lui-même manquaient de force et les seuls qui pussent agir, étaient d'ordre général.

Le meilleur, assurément, c'est que la France n'acceptait pas le projet du 25 août et que, si l'on prétendait aller contre son refus, l'accord deviendrait impossible, faute de ratification. Or cet accord, l'Allemagne, à ce moment, en avait besoin plus encore que la France. La situation financière s'était détendue. Mais un regain de tension politique n'eût pas manqué de provoquer, malgré l'afflux passager de l'or américain, des liquidations pénibles [1]. Jusqu'à la fin de septembre, le gouvernement impérial, pour consolider ce progrès, avait dû afficher un optimisme, qui, à son tour, pour n'être pas démenti, devait peser sur ses décisions dans le sens de la conciliation [2]. D'autre part, dans quelle situation

1. *Le Courrier de la Bourse* écrivait à ce moment : « L'or américain a remplacé sur le marché berlinois l'or français. Nous possédons actuellement pour 600 millions de marks d'or américain. Il faudra s'en souvenir à la liquidation de fin d'année. »

2. Le 21 septembre, M. Zimmermann, sous-secrétaire d'État à la Wilhelmstrasse, avait dit à des financiers que l'entente était certaine.

se fût trouvée l'Allemagne si, en cas d'échec, elle avait dû préconiser le retour à l'acte d'Algésiras, après avoir si complètement, dans l'accord marocain que la France eût pu rendre public, abandonné les principes de cet acte ? C'eût été avouer un peu trop crûment qu'en tout cela elle n'avait invoqué les principes que pour s'assurer des profits. Enfin, à la même date, la guerre italo-turque était venue lui apporter des soucis. De quelque côté qu'on l'envisageât, cette guerre était une menace pour la Triplice. Dès avant le débarquement italien, M. de Kiderlen n'avait pas caché à M. Jules Cambon ses préoccupations et ses craintes qu'un conflit italo-turc ne fût que la préface d'une guerre plus générale. Dans ce cas, il avouait que les intérêts matériels de l'Allemagne en Turquie seraient compromis gravement, sinon perdus et il envisageait certaines mesures à prendre en commun. L'empereur partageait ce sentiment et l'exprimait quelques jours plus tard à un diplomate étranger en se déclarant désireux d'une prompte entente avec la France. Bref, si la partie était difficile à jouer, nous avions en main une carte maîtresse. C'est justice de reconnaître que M. Jules Cambon, bien qu'il eût au début peu confiance, joua et gagna avec un plein succès. Au bout de cinq jours, l'essentiel était acquis. La coupure continue était évitée.

Le 15 octobre, M. de Kiderlen consentit un premier sacrifice. Au sud, il acceptait comme frontière, au lieu de l'Alima, la Sangha. Par contre, il ne voulait plus nous donner le sud-ouest du Bec de Canard, c'est-à-dire la partie la plus intéressante pour nous puisqu'elle comportait l'accès à la Bénoué. Enfin il réclamait toujours obstinément le « large accès » aux fleuves dont il a été

question ci-dessus. Le 18 octobre, M. de Kiderlen maintenant cette exigence, ajouta :

— Mais enfin, au début de septembre, vous m'avez montré une carte. Je vous demande cela et rien de plus. Vous êtes engagé.

L'entretien, ce jour-là, fut vif. Mais M. Jules Cambon tint bon et sans doute donna-t-il à son partenaire l'impression que sa résistance n'était pas simulée : car, le lendemain 20 octobre, alors que l'ambassadeur de France, par une inexacte évaluation des circonstances, croyait à une rupture, le secrétaire d'État devenait beaucoup plus arrangeant et, après deux jours de débats, il acceptait ce qu'on a appelé le système des piqûres. Le couloir, que le gouvernement français avait voulu conserver, disparaissait. Mais au lieu que le contact de l'Allemagne avec le Congo et l'Oubanghi se prolongeât sur plusieurs centaines de kilomètres, on le réduisait en étendue en lui donnant la forme de deux pointes aboutissant, l'une au Congo, l'autre à l'Oubanghi. C'était la piqûre remplaçant la coupure. Entre les deux piqûres, le Moyen Congo redevenait français, affectant, entre les antennes allemandes, la forme d'un demi-cercle avec l'Oubanghi pour corde. En revanche, le gouvernement impérial réclamait un élargissement des cessions au nord et une frontière méridionale fixée entre la Sangha et l'Alima. Il réduisait aussi ce qu'il nous offrait du Bec-de-Canard. Enfin, sur le Togo, il mutipliait les objections. Mais ces objections étaient d'ordre secondaire, puisqu'il ne s'agissait plus que de très légères rectifications de la frontière Togo-Dahomey. Le gouvernement français avait, somme toute, réussi à reprendre sa liberté et, quelque jugement qu'on eût à porter sur

les cessions, il n'en restait pas moins que la négociation, considérée en elle-même, du 4 septembre au 22 octobre, accusait un succès au profit du négociateur français. Ce succès nous coûtait seulement un léger sacrifice au sud de la Sangha, un sacrifice beaucoup plus notable au nord, où la frontière des territoires cédés rejoignait le Cameroun près de Binder et non plus près de Koundé.

Les choses en étaient là et tout semblait fini, quand, le 26 octobre, sans autre préambule, M. de Kiderlen demanda à M. Jules Cambon que la France renonçât à invoquer contre l'Allemagne son droit de préemption sur le Congo belge. On ne pouvait concevoir, en un tel moment, exigence plus alarmante. D'abord, ce que demandait M. de Kiderlen était pratiquement irréalisable. Comme le gouvernement allemand l'a lui-même déclaré, depuis, au Reichstag, le droit de préemption de la France sur le Congo belge n'est pas cessible. C'est un droit strictement personnel et nullement négociable. En outre, l'eût-il été, que sa cession à l'Allemagne eût été inadmissible. Elle eût infligé à la France une grave humiliation. Elle eût été relevée par la Belgique comme un procédé offensant de notre part. Il est souverainement incorrect de traiter des droits d'un tiers et la Belgique s'en fût justement irritée. L'Angleterre, au surplus, aurait vu, elle aussi, avec un vif mécontentement la France consentir à une extension possible de l'Allemagne vers ce centre africain, où passe la route du Cap au Caire. Sans doute, le droit de préemption assuré à la France par les traités de 1884 et 1908 apparaît, dans l'état actuel de l'Europe, comme plus théorique que pratique. Si le Congo belge venait à disparaître,

ce qui n'est ni certain ni vraisemblable, la France ne pourrait pas l'absorber en entier. Mais de là à conclure qu'elle pût, pour l'avenir, prendre vis-à-vis de l'Allemagne un engagement par lequel elle eût manqué à la fois à la Belgique, à l'Angleterre et à elle-même, il y avait un abîme qu'elle ne pouvait franchir. Le gouvernement français prescrivit donc à notre ambassadeur, malgré ce qu'avait de regrettable ce conflit de la dernière heure, d'écarter catégoriquement la demande de M. de Kiderlen.

M. Jules Cambon, pour discuter, était d'ailleurs sur un terrain meilleur que dans la phase précédente. Cette fois, en effet, ce n'est pas la France, c'est l'Allemagne qui modifiait son attitude. Le 23 juillet, M. de Kiderlen avait spontanément protesté contre l'idée, qui avait circulé dans la presse, que le droit de préemption de la France sur le Congo belge pût être mis en cause au cours des négociations franco-allemandes. Notre ambassadeur en fit aussitôt la remarque. Mais M. de Kiderlen, qui avait prévu l'objection, n'en fut nullement déconcerté.

— C'est vrai, répliqua-t-il. Nous avions dit cela. Mais j'ai changé d'idée depuis que, par suite des exigences nouvelles de votre gouvernement, je n'ai plus, sur le Congo et l'Oubanghi, qu'un accès dérisoire.

Et le secrétaire d'État maintint, telle quelle, sa prétention. La situation était inquiétante. M. de Selves en avisa immédiatement le gouvernement anglais et le gouvernement russe, qui partagèrent ses appréhensions. Le gouvernement russe, toutefois, fit observer qu'à son avis le problème n'était pas insoluble et se ramenait à trouver une formule qui, sans imposer à la France une renonciation aussi impossible en droit qu'en fait, donnât à

l'Allemagne l'assurance que, en cas de disparition du Congo belge, sa voix pourrait se faire entendre. Le gouvernement russe suggérait, en ce sens, une rédaction que M. de Selves d'abord, M. Caillaux ensuite, enfin le Conseil des ministres examinèrent et remanièrent. Cette rédaction laissait de côté la question du droit de préemption, ce qui était pour la France l'essentiel. D'autre part, au lieu de viser le Congo belge, elle s'appliquait à l'ensemble des territoires du bassin conventionnel, c'est-à-dire aux possessions allemandes, anglaises, françaises et portugaises comprises dans ce bassin. Enfin elle prévoyait, en cas de changement de souveraineté de l'un quelconque de ces territoires, une conversation générale et préalable de tous les signataires de l'acte de Berlin, ce qui constituait pour chacun une garantie, en même temps qu'une obligation. Le 30 octobre, le gouvernement français soumettait cette formule au gouvernement anglais qui la déclarait satisfaisante. Le 1er novembre, il la communiquait à titre confidentiel au baron Guillaume, ministre de Belgique à Paris. Le même jour, M. de Kiderlen l'acceptait. Après une dernière alerte, l'entente était définitivement assurée.

Les autres clauses n'avaient pas donné lieu à une discussion sérieuse. Toutes celles relatives aux facilités que les deux contractants s'accorderaient réciproquement pour l'utilisation de leurs territoires respectifs avaient été adoptées sans débat. Pour le Togo, où il ne s'agissait plus que de questions toutes locales, on décida de laisser les choses en l'état et de confier, ainsi qu'il avait été prévu au début de 1911, la solution à un arbitrage. Pour la Guinée espagnole, la France avait admis l'abandon de son droit de préemption dès la pre-

mière période des négociations. Quant aux sociétés concessionnaires établies dans les territoires cédés, l'Allemagne les prenait à sa charge, les modalités du transfert devant être fixées par une convention spéciale. Enfin les difficultés possibles, tant marocaines que congolaises, qui pourraient naître de l'application du traité, étaient d'un commun accord soumises à la Cour de la Haye.

IV

CONCLUSION

Ainsi s'achevait ce laborieux effort. Il avait exigé quatre mois et plus de cent entrevues entre MM. de Kiderlen et Cambon. Quelle conclusion porter sur lui qui ne se dégage du récit lui-même ?

Après une première période où notre diplomatie, fâcheusement égarée, avait fait fausse route, n'obtenant pour le Maroc aucun engagement positif, ne formulant même pas de programme d'ensemble, faisant aux promesses vagues de l'Allemagne une confiance que le passé ne justifiait pas et que la suite allait démentir, exécutant mollement des instructions molles, contradictoires, conditionnelles, on était enfin revenu au bon sens. Les délibérations du Gouvernement avaient fixé la route à suivre. La nécessité de parler d'abord du Maroc, l'impossibilité de fixer les sacrifices congolais avant de connaître exactement les avantages marocains avaient été reconnues et les conclusions logiques en avaient été tirées.

Muni enfin d'instructions fermes, notre ambassadeur avait pu mettre à leur service sa souple ingéniosité et, sachant où il allait, s'y acheminer d'un pas sûr.

Pour le Maroc, il avait fallu lutter pied à pied pour obtenir les garanties qui nous étaient indispensables. L'adhésion de l'Allemagne au principe du protectorat avait été assez vite acquise. Mais toutes les conséquences de ce principe avaient été âprement débattues. Soit dans l'ordre judiciaire, soit dans l'ordre économique, le gouvernement français avait retrouvé devant lui la prétention de l'Allemagne de retenir d'une main ce qu'elle donnait de l'autre et de ne nous livrer qu'une autorité décapitée. Nous avions vu également, dans le temps même que nous consentions un pénible sacrifice territorial pour nous libérer du régime inopérant de 1909, reparaître les exigences qui avaient pesé sur ce régime : association économique officiellement définie, partage, zones, monopole à deux. Sur ces différents points, nous l'avions emporté, au prix de concessions d'une moindre importance.

Pour le Congo, nous avions obtenu une amélioration des conditions envisagées en juillet et août. La coupure acceptée n'avait pu être évitée. Mais on en avait réduit l'étendue de plusieurs centaines de kilomètres. Il avait fallu, par contre, renoncer à l'espoir d'obtenir de l'Allemagne des cessions de quelque intérêt, renoncer au Togo, que nous avions d'ailleurs trop vite refusé, renoncer même à la partie du Bec-de-Canard qui nous eût été le plus utile, rendre enfin à l'Allemagne, au sud de la Sangha et dans le bassin du Logone, l'équivalent de ce que nous conservions le long de l'Oubanghi. Un dernier combat, relatif au droit de préemption sur le Congo belge, nous

avait permis de substituer à une abdication personnelle un engagement général, qui respectait les droits des tiers et ne modifiait pas en fait la situation.

Il est donc incontestable que la seconde période des négociations avait été incomparablement supérieure à la première. Le mérite en revient au Gouvernement et à notre ambassadeur, mais aussi au pays tout entier, dont la tenue unanime avait si heureusement accru l'autorité de ses mandataires. Que si, pour les initiés, il apparaissait qu'à Paris même des éléments subalternes mais agissants avaient, à diverses reprises, tenté de contrarier l'accord, — la correspondance de notre ambassade à Berlin permet de l'établir — ces intrigues, qui aboutirent par la suite à de fâcheux éclats [1], n'avaient pas, dans l'ensemble, influencé la conclusion. L'histoire peut donc les ignorer et, mise en face d'un texte, le juger en lui-même.

1. Les incidents consécutifs à la signature du traité et qui ne sont pas de nature à en modifier la valeur, quelle qu'elle soit, ont été en Allemagne la démission de M. de Lindequist, ministre des Colonies (4 novembre 1911), en France la démission de M. de Selves, ministre des Affaires étrangères, puis celle du cabinet Caillaux. (Janvier 1912.) Ces incidents ont eu pour origine une campagne de presse menée contre le Gouvernement par le cabinet du ministre des Affaires étrangères.

CHAPITRE IV

LE TRAITÉ DU 4 NOVEMBRE 1911

I. — Le Principe du Traité. — Le Maroc nécessaire à la France. — La méthode initiale. — Le précédent de 1904. — La nature de la compensation. — Droits ou territoires. — L'hypothèque espagnole. — Le régime d'Algésiras. — Le régime de 1909. — La nécessité de traiter. — L'opinion étrangère.

II. — Les Clauses Politiques du Traité Marocain. — La rédaction du traité. — Difficultés de fond. — Défauts de forme. — Le protectorat réel. — Les charges nécessaires. — La théorie de l'aventure. — Algérie, Tunisie, Maroc. — Le traité et les capitulations. — La question des protégés. — La question des tribunaux. — Les postes et les écoles. — Une lacune regrettable. — Le traité de 1911 et l'acte d'Algésiras. — Les clauses survivantes de l'acte d'Algésiras. — La Banque d'État. — Commissions et comités.

III. — Les Clauses Économiques du Traité Marocain. — Les servitudes antérieures. — L'acte d'Algésiras et l'accord de 1909. — La porte ouverte. — Son origine et ses conséquences. — L'adjudication et ses inconvénients. — L'égalité devant l'impôt. — La maîtrise des grandes entreprises. — Concession et exploitation. — Les chemins de fer industriels. — Suppression de l'association économique gouvernementale.

IV. — LES CLAUSES DU TRAITÉ CONGOLAIS. — L'étendue du sacrifice. — La perte territoriale. — La perte financière. — La question des communications. — Les sociétés concessionnaires. — Le régime des personnes. — La question du Congo belge. — Le droit de préemption. — Obligations et garanties nouvelles.

V. — LE TRAITÉ ET LA POLITIQUE GÉNÉRALE. — L'impression en France et en Allemagne. — Les fautes de M. de Kiderlen. — La contrefaçon de Bismarck. — Les résultats réels. — L'Allemagne et le Maroc. — La France et le Maroc. — Les raisons du sang-froid. — Une liquidation acceptable. — Caractère limité de l'opération. — Les relations franco-allemandes. — La France et ses alliances. — La base de la politique française.

Le traité du 4 novembre a fait l'objet de deux longues discussions, l'une à la Chambre, l'autre au Sénat, précédées chacune d'un minutieux examen en commission.

Au cours de ce double débat, tous les arguments pour et contre ont été présentés. C'est d'après eux qu'il convient d'apprécier le traité sans égard aux incidents qui ont suivi sa conclusion.

I

LE PRINCIPE DU TRAITÉ

Une question préalable a d'abord été posée : cet accord de liquidation, basé sur un échange et sur une « compensation »; était-il légitime ? S'il était légitime, était-il nécessaire ou, au contraire, eût-il mieux valu laisser les choses en l'état ?

Avant de répondre à cette question, il convient de retenir que, de l'avis général, la France, maîtresse de

l'Algérie et de la Tunisie, avait besoin d'établir au Maroc sa prépondérance. Cette vérité a été affirmée par tous les gouvernements qui, depuis dix ans, se sont succédé au pouvoir, par MM. Delcassé, Rouvier, Léon Bourgeois, Pichon. Dans la phase récente de l'affaire, elle n'a été contestée par personne. Les orateurs de la droite ont rappelé l'admirable lettre du cardinal Lavigerie : « Tout cela — Algérie et Tunisie — sera incomplet et menacé, tant que le Maroc ne sera pas sous la domination de la France. » Rien de plus évident. Le protectorat marocain est une conséquence nécessaire de la domination de la France sur l'Algérie et l'achèvement de l'œuvre accomplie depuis quatre-vingts ans dans l'Afrique du Nord.

Oui, la France devait veiller à ce qu'une autre puissance ne s'installât pas au Maroc[1].

Le Maroc a pour la France un intérêt spécial. Le Maroc, c'est la continuation de nos possessions algériennes, et à l'heure où nous sommes, l'Algérie et la France, il me semble que c'est la même chose [2].

Comme la question algérienne avait posé la question tunisienne, elle devait poser la question marocaine... Tous ceux de nos officiers qui ont pénétré au Maroc frémissaient à la pensée que pouvait nous échapper une terre dont ils connaissaient la fécondité, dont ils savaient que, aussi fertile que l'Algérie et la Tunisie, elle est à la fois riche en choses et riches en hommes [3].

Depuis que nous avons conquis l'Algérie, les yeux de la France ont toujours été tournés vers le Maroc. C'est qu'en effet ce pays, livré depuis des siècles à l'anarchie, pouvait devenir un danger pour nos possessions d'Algérie. Ce danger, c'était qu'une des puissances établies au Maroc, y ayant une influence, ne prît à Fez une autorité qui pourrait devenir hostile et inquiétante [4].

1. Sénat 7 février 1912. M. de Lamarzelle.
2. Chambre des députés, 14 décembre 1911. M. de Selves.
3. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Caillaux.
4. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

M. Clemenceau lui-même, après avoir rappelé sa défiance à l'égard de l'expansion coloniale, ajoutait : « Mais j'ai toujours fait une exception pour le Maroc ». Sur ce point donc, l'unanimité est absolue. Elle n'implique pas, d'ailleurs, une appréciation favorable du traité de 1911. Le but est indiscuté, les moyens ne le sont pas.

Et d'abord, a-t-on dit, pourquoi traiter avec l'Allemagne ? Car l'Allemagne, en nous concédant le protectorat marocain, nous a donné ce qui ne lui appartenait point.

> D'où vient la douloureuse abdication qui nous est demandée ? Comment l'Allemagne peut-elle nous donner un droit sur le Maroc, si elle-même n'a pas ce droit [1] ?
>
> Une compensation sans titres, cela s'appelle une extorsion [2].

Et M. Clemenceau résumait la thèse avec son humour habituel en disant : « Le chancelier ne sera pas content ? Eh bien ! il ne sera pas content ! » En un mot, l'Allemagne étant sans droit, la France n'avait pas à payer l'abandon de ce droit. En l'achetant, elle a fait un marché de dupe et cédé la proie pour l'ombre.

Ce raisonnement, séduisant par sa simplicité, fait table rase de dix ans d'histoire. De droits, nul n'en avait sur le Maroc et, s'il s'agissait d'intérêts, ceux de la France étaient prépondérants. Il eût donc été légitime de procéder, à son égard, suivant la méthode coloniale classique, c'est-à-dire de créer le fait avant le droit, quitte à courir, après coup, le risque de certaines protestations. Quand Charles X a envoyé une expédition à

1. Chambre des députés, 14 décembre 1911. M. de Mun.
2. Sénat, 6 février 1912. M. de Las Cases.

Alger, il n'a pas offert à l'Angleterre de compensations. Quand, maîtresse de l'Inde, l'Angleterre a eu besoin de la Birmanie, elle l'a prise purement et simplement, en profitant des embarras des tiers sans consulter ni rémunérer aucun d'eux. Cette méthode aurait pu, en principe, être celle de la France et plusieurs orateurs ont légitimement regretté qu'elle n'ait pas prévalu.

On aurait pu aboutir à un protectorat de fait plus rapidement, avec beaucoup moins de sacrifices, surtout avec beaucoup moins de complications, si à Paris on avait considéré la question marocaine comme une question algérienne et non comme une question européenne et si, appuyés sur cette base de l'Algérie, nous avions progressé, à l'abri de la force militaire, par la protection des intérêts [1].

Nous sommes loin du temps où la vieille monarchie française plantait le drapeau triomphant de la France sur la casbah d'Alger, malgré les colères de l'Europe frémissante [2].

Et M. de Lamarzelle, résumait la critique par ces mots : « Qu'avez-vous fait en 1904 ? Vous avez internationalisé la question. »

Par cette formule, l'honorable sénateur énonçait la réponse en même temps que la question. La méthode d'action directe et nationale eût été certainement possible avant 1900. Depuis, elle avait cessé de l'être. Car, le précédent créé, il ne dépendait pas de nous de le répudier. Dès lors que la France avait payé l'Italie, l'Angleterre et l'Espagne, il n'y avait point de raisons pour elle de ne pas payer l'Allemagne : car ce qu'elle avait payé à l'Italie, à l'Angleterre et à l'Espagne, ce n'était pas un titre juridique, c'était la possibilité qu'à des degrés divers et sous des formes diverses ces trois puissances

1. Chambre des députés, 14 décembre 1911. M. de Mun.
2. Sénat, 5 février 1912. M. Jenouvrier.

avaient de gêner son action. Les compensations à elles accordées avaient pour base, non le droit, mais le fait et, sur ce terrain, l'Allemagne était aussi qualifiée qu'elles — mieux même qualifiée qu'aucune d'elles — pour réclamer un traitement pareil. Car, plus qu'aucune d'elles, elle était en mesure de contrarier notre politique et de paralyser notre action.

> C'est le traité de 1904 qui domine toute la question[1]...
>
> Une fois entré dans la voie des compensations, il fallait poursuivre.... Cette politique a été construite d'une façon systématique. Elle a été ordonnée, commandée, en quelque sorte, par une volonté réfléchie. Les événements qui se sont succédés découlent de cette politique[2].

En un mot, nous aurions pu, en 1900, avant le premier accord de désintéressement franco-italien, procéder sans « compensations ». Depuis 1904, cette faculté n'existait plus pour nous.

Soit, répond-on, mais ni à l'Italie, ni à l'Angleterre, ni à l'Espagne, nous n'avions cédé de terres françaises et c'est cette cession territoriale qui, à tout prix, aurait dû être évitée.

> C'est la première fois qu'un si dur sacrifice est demandé à la France[3].
>
> Ce que vous avez payé, vous l'avez payé en terre française[4].
>
> D'un morceau de la patrie, vous allez faire un élément d'échange[5].

Argument qui — pourquoi le celer? — va au cœur de tous les Français, alors surtout que le bénéficiaire de la

1. Sénat, 7 février 1912. M. de Lamarzelle.
2. Sénat, 7 février 1912. M. Baudin.
3. Chambre des députés, 14 décembre 1911. M. de Mun.
4. Chambre des députés, 20 décembre 1911. M. Delafosse.
5. Sénat, 5 février 1912. M. Jenouvrier.

cession est le vainqueur de 1870. Et cependant, dès lors que nous acceptions de donner à l'Allemagne une compensation, cette compensation ne pouvait être que territoriale. Pourquoi ? Parce que nous n'avions rien d'autre à lui donner, ou mieux encore, parce qu'il y a des cas où mieux vaut encore céder de la terre qu'autre chose. A l'Angleterre, la France avait pu sacrifier les souvenirs et les espérances dont l'Égypte était l'objet. Un tel sacrifice — est-il besoin d'y insister ? — ne pouvait se concevoir à l'égard de l'Allemagne. Certes, si nous avions répondu à certaines suggestions, toute cession eût pu être évitée. Rappelons-nous ce qu'écrivait, le 18 juillet 1911, la *Gazette de Francfort :*

> Nous pouvons imaginer une situation où nous accorderions le Maroc à la France au prix d'une petite concession coloniale ou même sans concession du tout ; ce serait au cas où la France renoncerait à son hostilité secrète contre l'Allemagne, prendrait la main que, depuis longtemps, nous lui tendons, et accepterait l'idée d'une sincère collaboration.

Bref, il dépendait de nous d'éviter le sacrifice territorial, en sacrifiant notre politique générale et la piété du souvenir. Quel Français y eût consenti ? Comme l'a dit M. Poincaré, « nous avons cédé de la terre, parce que nous n'avions pas de droits à céder ». L'histoire coloniale offre d'ailleurs des précédents de cessions territoriales analogues. Et, au total, c'est de la terre aussi que la France a gagné en mettant la main sur le Maroc.

> Si, demain, le doux nom de la France ne se répercute plus sous les voûtes d'une partie de la forêt équatoriale, il sonnera bien haut dans la plaine marocaine et sur les sommets du Grand Atlas [1].

1. Chambre des députés, 14 décembre 1911. M. Lebrun.

Si douloureuse que soit la perte d'une fraction du Congo, la tristesse qui s'y attache ne saurait donc condamner le principe même du traité.

Une autre objection, toutefois, a été élevée contre ce principe. On a dit : « Vous avez négocié et signé avec l'Allemagne pour tout le Maroc. Or, ce Maroc, qu'en aurez-vous ? Qu'est-ce que vous en laisseront vos accords avec l'Espagne ? » Dès la première séance, M. le comte de Mun posait la question. M. Charles Benoist y revenait bientôt après. Au Sénat, le 7 février 1912, M. de Lamarzelle disait : « Le protectorat ? Sur quel Maroc ? » Et de fait, la publication des articles secrets du traité franco-espagnol a révélé au pays des engagements beaucoup plus larges que ceux qu'avait laissé, en 1904, soupçonner M. Delcassé [1], des engagements très supérieurs à ce que l'équité suggérait au lendemain des sacrifices consentis par la France, et par elle seule, pour lever l'hypothèque internationale d'Algésiras. Il est incontestable que la France, avec l'Allemagne, a traité pour tout le Maroc et que, se retrouvant en face de l'Espagne, elle n'a qu'une partie du Maroc. Peut-on soutenir, pourtant, que cette situation devait nous détourner de traiter avec l'Allemagne ? Peut-on soutenir que, parce qu'une partie nous a échappé, nous devions laisser échapper le reste ? Ce partage, ce n'est pas en 1911, c'est en 1904 que la France, ou du moins son gouvernement, l'a accepté. Disons mieux, c'est en 1902. avant même que l'Angleterre lui demandât d'y souscrire. Dès ce moment, ceux qui connaissaient les textes savaient que la France n'aurait pas tout le Maroc. Tous les ministères, pourtant, qui se sont

1. Chambre des députés, novembre 1904.

succédé depuis lors, ministère Combes, ministère Rouvier, ministère Sarrien, ministère Clemenceau, ministère Briand, ministère Monis ont poursuivi la même politique marocaine. Fallait-il abandonner à son terme cette politique parce qu'elle était grevée d'une servitude acceptée sept ans durant? Ni la Chambre, ni le Sénat ne l'ont pensé et la haute Assemblée a tiré de cette partie de l'histoire marocaine la seule conclusion qui convînt, en protestant contre l'abus des traités secrets et surtout des clauses secrètes ajoutées aux traités publics, pour en fausser le sens et en contredire le texte.

Cependant toute la question n'est pas de savoir si l'octroi à l'Allemagne d'une compensation territoriale était légitime. Il faut rechercher aussi s'il était nécessaire et opportun ou si la France, au contraire, n'aurait pas eu intérêt à demeurer sur le terrain de l'acte d'Algésiras complété par le traité franco-allemand du 8 février 1909. Cette thèse a été soutenue à la Chambre par M. Denys Cochin et par M. Jules Delafosse; au Sénat, par M. Pichon et par M. Clemenceau. Elle tient en deux mots : le régime antérieur au traité de 1911 nous donnait gratuitement tout, ou peu s'en faut, ce que ce traité nous a onéreusement assuré. Mieux valait donc attendre et patienter. Le fruit mûr fût tombé de lui-même entre nos mains. En droit, cette thèse est difficile à soutenir; car comme le disait au Sénat M. Ribot :

> L'origine véritable de la convention du 4 novembre 1911 est dans la situation fausse créée par l'acte d'Algésiras après le traité franco-anglais de 1904 [1].

1. Sénat, 9 février 1912. M. Ribot.

Situation fausse :

Parce que l'acte d'Algésiras était vicié dans son essence par une contradiction, parce qu'il reconnaissait l'intérêt spécial de la France au maintien de l'ordre, mais ne lui donnait pas les moyens de défendre et d'assurer cet ordre ; parce qu'en deux mots il lui imposait à la fois le devoir d'agir et l'impossibilité d'agir [1].

Situation fausse, parce que :

Ce qu'on reprochait surtout et avec raison à l'acte d'Algésiras, c'est que, depuis cinq ans qu'il était théoriquement en vigueur, il était en fait sur plusieurs points resté lettre morte et ce reproche n'était que trop fondé [2].

C'est à cause de cette situation fausse, c'est parce que l'acte d'Algésiras ne nous permettait ni de faire vivre le sultan ni d'agir sans lui, que MM. Clemenceau et Pichon se proposèrent de l'améliorer par l'accord franco-allemand de 1909. L'acte de 1906 fournissait-il, ainsi amendé, l'instrument d'action pratique qui, auparavant, faisait défaut? Constituait-il un terrain durable, sinon définitif, et qui suffît aux exigences de la situation?

La plupart des orateurs qui ont parlé dans les deux Chambres ont estimé que non, puisque, presque tous, M. Caillaux, M. Poincaré, M. Ribot, M. Baudin, M. de Lamarzelle, M. Pichon lui-même ont qualifié d'« étape » l'accord de 1909, reconnaissant par là qu'après cette étape une autre encore restait à parcourir, si l'on voulait atteindre le but. Étape, l'accord de 1909 n'était en effet que cela et ne se prêtait même pas à un long stationnement.

Accord heureux, parce qu'il inaugurait une ère de tractation directe entre la France et la seule puissance qui eût fait opposition

1. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Caillaux.
2. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

à son action au Maroc; accord incomplet, parce que, conçu en termes vagues, il ne précisait aucune des conséquences de la liberté politique qui paraissait être concédée à la France ; parce qu'il nous laissait bien l'influence politique, mais qu'il ne nous donnait pas l'action politique [1].

L'acte de 1909, prolongement de l'acte d'Algésiras, ne donnait, dans la pensée de l'Allemagne, à la France aucune action politique au Maroc [2].

Il était très difficile de se servir de cet accord [3].

Il n'avait pas corrigé notre situation au Maroc telle qu'elle résultait des astreintes contenues dans l'acte d'Algésiras dont il n'était au surplus qu'un avenant ne liant que deux contractants sur treize [4].

Cet accord était bon mais insuffisant... Il ne nous donnait pas le protectorat. Il nous donnait acte de nos prétentions à un protectorat futur. Il voulait bien reconnaître que nos intérêts politiques au Maroc étaient liés au maintien de l'ordre dans ce pays. Mais il ne nous reconnaissait aucun droit de veiller nous-mêmes et par notre propre action au rétablissement de l'ordre, si l'ordre était troublé [5].

L'application de l'accord de 1902 a été poursuivie de bonne foi par la France en 1909 et en 1910 et en 1911. J'ai dit de bonne foi : aucun doute à cet égard — mais elle s'est heurtée, malgré la meilleure volonté réciproque à des difficultés nombreuses [6].

Que telle soit la vérité, on n'en peut douter, après le récit minutieux de ces difficultés, soit au Maroc, soit ailleurs. Il est donc légitime de conclure que ni l'acte d'Algésiras, ni l'accord de 1909 ne constituaient une solution durable et moins encore définitive : les conflits mêmes qui ont abouti à la crise de 1911 en témoignent.

Cette conclusion se précise lumineusement lorsque,

1. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Caillaux.
2. Chambre des députés, 14 décembre 1911. M. de Selves.
3. Sénat, 5 février 1912. M. Charles Dupuy.
4. Sénat, 7 février 1912. M. Baudin.
5. Sénat, 9 février 1912. M. Ribot.
6. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

comme l'ont fait au Sénat plusieurs orateurs, on examine ce qu'eût été la situation dans le cas où, soit l'échec des négociations, soit le défaut de ratification eussent remis les choses en l'état où elles se trouvaient à la fin de juin 1911. Écoutez M. Ribot :

Si vous rejetez le traité, quelles seront demain les conséquences de cet acte ?... Est-ce que vous garderez la prétention d'établir votre protectorat sans qu'il soit reconnu par l'Allemagne et les autres puissances ? Est-ce que vous maintiendrez les 27.000 hommes qui sont aujourd'hui au Maroc[1] ?

Ou si, au contraire, vous reculez devant ce risque, voici l'autre danger :

Nous allons alors retirer nos troupes ? Et qu'est-ce que c'est que cela ? C'est l'abandon du protectorat. C'est l'abandon du Maroc. C'est l'abandon de ce que nous avons si péniblement conquis et à tant de frais, depuis plusieurs années. Et cependant l'Angleterre n'abandonnera pas l'Égypte ; l'Italie n'abandonnera pas la Tripolitaine et soyez sûrs que l'Espagne ne s'en ira pas de la zone qui lui a été attribuée, de sorte que tous ceux à qui nous avons encore donné des gages les conserveront. Seuls, nous partirons du Maroc les mains vides[2].

A défaut du traité, nous aurons d'abord à faire, pour longtemps au moins, notre deuil du protectorat.... Nous aurons, en tout cas, à chercher au Maroc un régime qui offre quelque stabilité à moins que nous ne préférions déserter définitivement la politique africaine suivie par la France depuis le milieu du XIXe siècle... Qui pourrait se faire l'illusion que le retour pur et simple à l'accord de 1909 serait une entreprise sûre et facile[3] ?

Qu'est-ce à dire, sinon que le fait même d'avoir procédé à la liquidation négociée de juillet à novembre échappe à la critique, parce que cette liquidation nous était

1. Sénat, 9 février 1912. M. Ribot.
2. *Ibid.*
3. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

imposée par la nécessité de la situation et la logique des événements.

Force est d'ailleurs de tenir compte, à ce sujet, de l'opinion de nos alliés et de nos amis énoncée soit par M. Sazonof, ministre des Affaires étrangères de Russie, soit par sir Edward Grey, ministre des Affaires étrangères d'Angleterre, et citée par plusieurs orateurs. M. de Selves, le premier avait invoqué devant la Chambre, le 14 décembre 1911, l'opinion de l'étranger :

Oui, de l'étranger qui nous juge quelquefois avec plus d'équité que nous ne nous jugeons nous-mêmes, si bien que quelquefois c'est là qu'il faut regarder si l'on veut savoir comment les choses doivent être appréciées [1].

Sir Edward Grey, au Parlement anglais, et le ministre des Affaires étrangères de Russie, publiquement aussi, ont déclaré que ce traité, loin d'être une humiliation pour la France, était pour elle un succès... A l'étranger on juge en gros et quand on voit le chemin parcouru à dater de 1905, depuis que Guillaume II est allé de sa personne à Tanger annoncer à l'Europe qu'il serait le champion de l'indépendance du sultan jusqu'au moment où l'empire d'Allemagne a mis sa signature cinq ans après, au bas d'un acte pour nous reconnaître le protectorat aux yeux de l'Europe entière, personne, en Europe, ne considère que la République française ait été humiliée. Tout le monde estime, au contraire, que c'est un succès pour la France [2].

Au dehors et même chez nos amis, l'opinion s'attache surtout aux grandes lignes. Elle ne retient que le résultat général, qu'elle considère en définitive comme un succès pour la France... Pour réaliser le programme qu'elle s'était assigné, la France a eu à lutter contre les hommes et contre les choses. Elle a eu à triompher de l'opposition de plusieurs puissances. Elle a eu à dépenser du temps, des troupes et de l'argent. Peu à peu, elle a surmonté tous les obstacles, peu à peu elle est arrivée à son but et aujourd'hui le Maroc va tomber sous son protectorat... Ce résultat n'est pas fait, au total, pour diminuer le prestige de la France [3].

1. Chambre des députés, 14 décembre 1911, M. de Selves.
2. Sénat, 9 février 1912. M. Ribot.
3. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

En résumé, tout le monde admettant que la France avait besoin d'être maîtresse du Maroc, il est évident que nous devions être amenés à le payer à l'Allemagne comme nous l'avions payé à d'autres puissances et que les circonstances ne nous permettaient pas de payer ce prix autrement qu'en territoires. Il est évident que cette liquidation s'imposait, parce que ni l'acte d'Algésiras, ni l'accord de 1909, ne constituaient pour nous un régime habitable. Il est évident que, si les choses fussent restées ou revenues au point où elles en étaient en 1911, la France se fût heurtée, au Maroc, à d'inextricables difficultés. Il est évident, enfin, que nos alliés et nos amis en ont ainsi jugé. Il était donc légitime et opportun de traiter avec l'Allemagne sur la base d'une compensation qui donnât à la France le protectorat du Maroc.

II

LES CLAUSES POLITIQUES DU TRAITÉ MAROCAIN

Le principe étant hors de conteste que vaut l'application qui en a été faite? Que nous a donné le traité? Que nous a-t-il coûté? Qu'achetons-nous? Que payons-nous? Et d'abord, le but de l'accord étant pour la France l'obtention du protectorat marocain, comment se présente ce protectorat dans ce qui constitue son essence, le pouvoir politique de la France?

Le fait seul de définir dans un accord franco-allemand les relations futures de la France et du Maroc augmen-

tait, nous l'avons dit, les difficultés de la rédaction. Il eût été plus logique de définir ces relations dans un traité franco-marocain, auquel l'Allemagne eût simplement adhéré. Dès lors qu'on avait écarté cette façon de procéder, on était obligé d'aller à l'aventure : car les précédents faisaient défaut. L'histoire diplomatique n'offre point d'exemple absolument identique. Tout au plus pourrait-on rappeler le traité de Constantinople du 24 mai 1881, par lequel les signataires — France, Allemagne, Autriche, Angleterre, Italie, Russie, d'une part, Turquie d'autre part, — disposèrent que la convention conclue par eux serait immédiatement suivie d'une convention turco-grecque contenant les mêmes dispositions. Encore faut-il noter que, dans ce cas, l'un des deux signataires du second traité, à défaut des deux, avait signé le premier. Dans le cas de 1911, au contraire, la France et l'Allemagne avaient agi comme si, d'une part, existait déjà un traité de protectorat franco-marocain, comme si, d'autre part, les signataires de l'acte d'Algésiras avaient accepté la substitution du régime nouveau à celui de 1906, ce qui n'empêchait point d'ailleurs que, par plusieurs de ses articles, le traité du 4 novembre se référât aux dispositions de l'acte d'Algésiras, qui se trouvait ainsi maintenu partiellement, bien qu'abrogé en principe. Rarement imbroglio diplomatique fut donc plus touffu et plus complexe. Il faut le reconnaître à la décharge des rédacteurs de l'accord.

Cette excuse leur est d'ailleurs indispensable : car techniquement leur œuvre est loin d'être parfaite. Le français fut jadis la langue diplomatique, non seulement à cause de son extension, mais aussi à cause de ses qualités propres de clarté analytique. Bien des fois,

depuis dix ans, on a dû constater que les récents traités rédigés en notre langue n'ont pas la belle lucidité des protocoles d'autrefois. Le traité franco-allemand du 4 novembre 1911 n'est pas pour modifier cette appréciation. Il est d'une lecture laborieuse et rocailleuse, surchargé d'incidentes et d'abstractions. Dira-t-on que c'est parce qu'une partie de son texte est d'origine allemande? Peut-être. Mais alors il est fâcheux que les diplomates étrangers se servent de notre langue sans la posséder, ou que les diplomates français soient incapables, faute d'une connaissance suffisante des langues étrangères, de trouver un équivalent exact et vraiment français aux germanismes suggérés par leurs interlocuteurs. L'histoire des négociations, qu'on a lue plus haut, le travail de marqueterie, le jeu de puzzle pratiqué sur les sept rédactions françaises et les quatre rédactions allemandes n'expliquent que trop ce défaut d'aisance, de clarté et d'unité, la répartition arbitraire des clauses entre les articles, le défaut de groupement logique, le jeu puéril des lettres explicatives, toute cette mise en scène embarrassée qui s'inspire du souci puéril de n'appeler pas les choses par leur nom.

Les articles 1, 2 et 3 sont ceux qui, avec la première lettre explicative, fondent le régime nouveau qui donne à la France, au sens anglais du mot, le contrôle du Maroc, c'est à savoir le droit de l'occuper militairement (art. 2), le droit d'assurer sa représentation extérieure (art. 3), le droit d'introduire toutes réformes administratives, judiciaires, économiques, financières et militaires, tous règlements nouveaux, toutes modifications aux règlements existants, toutes mesures de réorganisation, de contrôle et de garantie financière, le droit même pour la France

d'étendre son contrôle et sa protection, en vertu de la pleine liberté d'action que l'Allemagne lui reconnaît. Ce sont là les éléments habituels du protectorat auquel l'Allemagne adhère par avance dans la lettre explicative du 4 novembre 1911. Il saute aux yeux que ces trois articles auraient pu être plus courts et moins pesants. La seule introduction du mot protectorat relégué aux annexes eût permis cet allègement ; mais ce paraît être un usage constant de la diplomatie, quand elle définit la chose, d'éviter le mot propre qui la qualifie : c'est ainsi que le traité du Bardo du 12 mai 1881, relatif à la Tunisie, ne parle pas du protectorat. Tels qu'ils sont, ces trois articles sont néanmoins satisfaisants. Pour en juger, il suffit d'évoquer l'histoire marocaine depuis 1905, crises germano-marocaines, objections contre nos croisières de police, marche sur Fez, anarchie politique et détresse financière. Rien de tout cela n'eût été possible si la France, six ans plus tôt, avait pu représenter le Maroc vis-à-vis de l'étranger, occuper son territoire, réformer ses services et contrôler ses budgets. L'opinion, à cet égard, a d'ailleurs été à peu près unanime. M. Maurice Long et M. Pierre Baudin dans leurs rapports, tous les orateurs dans leurs discours ont reconnu que ces attributions nouvelles constituaient un progrès. Le plus sévère des opposants républicains, M. Pichon lui-même, a dit à ce sujet :

Sans doute le traité de 1911 a des avantages que n'avait pas l'accord de 1909. A quoi aurait-il servi de donner à l'Allemagne 275.000 kilomètres carrés s'il ne devait pas avoir quelques avantages de plus que l'accord de 1909[1].

1. Sénat, 8 février 1912. M. Pichon.

Mais M. Pichon ajoutait aussitôt que ces avantages, même dans l'ordre politique, étaient compensés par des charges peut-être écrasantes. En un mot, si l'on a généralement admis que les articles 1, 2, 3 du traité du 4 novembre donnaient à la France des droits dont elle était auparavant démunie, on a en revanche très fortement soutenu ou que ces droits comportaient des obligations trop lourdes ou qu'ils étaient infiniment restreints par les autres articles du traité.

Les charges, à dire vrai, vont de soi : car il n'est pas d'autorité sans responsabilité et c'est pour la France une singulière extension d'autorité que d'imposer sa domination, même sous la forme indirecte du protectorat, au vaste empire chérifien. « Qui paiera, demande M. de Lamarzelle ? Ce ne sera pas en tout cas le makhzen », Et M. Pichon ajoute :

Il est excessif de dire que l'Allemagne ne nous a rien donné au Maroc ; elle nous a donné d'abord des charges considérables que nous n'avions pas, charges militaires, financières, administratives, diplomatiques.... C'est la France qui devient responsable. Je crains qu'on n'ait exposé notre pays à des charges trop lourdes pour ses ressources financières, qu'on n'ait pas exactement calculé ses capacités contributives et qu'on ait risqué de l'affaiblir gravement en Europe en disséminant ses forces en Afrique [1].

Vous avez conquis le Maroc que vous ne pourrez pas occuper..... Nous allons payer très cher pour avoir tout de suite le Maroc. Puis, nous ne pourrons pas le prendre... C'est une aventure... [2].

Aventure peut-être, puisque nul, ni de la vie des peuples, ni de celle des individus, ne peut exclure l'imprévu, mais aventure nécessaire à coup sûr et de l'aveu de tous, si

1. Sénat, 8 février 1912. M. Pichon.
2. Sénat, 10 février 1912. M. Clemenceau.

l'on se souvient de l'opinion unanimement exprimée depuis dix ans dans les deux Chambres sur le devoir qui incombait à la France de se rendre maîtresse du Maroc. De telles entreprises ne vont pas sans risques, moins encore sans frais. Mais risques et frais doivent être acceptés comme des moyens nécessaires, dès lors qu'on veut la fin. Ces sombres pronostics ne sont d'ailleurs pas nouveaux. On les trouve, comme l'ont remarqué tour à tour M. Ribot et M. d'Estournelles de Constant, au seuil de tous les efforts coloniaux et la suite d'ordinaire ne les justifie pas. Ouvrez l'*Officiel* de 1838 et entendez Berryer parler de l'Algérie :

Y a-t-il un homme qui puisse consentir à déclarer que la France aura un établissement permanent de 50.000 hommes en Afrique, un budget permanent extraordinaire de 40 millions sans savoir pourquoi, sans connaître précisément le but qu'on se propose et les avantages qu'on en peut tirer ? Y a-t-il des avantages certains ?

S'agit-il de la Tunisie ? Écoutez M. Delafosse le 24 mai 1881 :

Quand le Gouvernement aura fait le calcul de la somme à laquelle il évalue la réalisation de son programme et les frais de l'occupation militaire, je lui demanderai encore de nous dire par quels avantages même hypothétiques il compte balancer les charges certaines du protectorat.

Ce qui n'empêche que, depuis 1900, les recettes du budget spécial de l'Algérie ont passé de 54 à 102 millions de francs, les recettes des chemins de fer de 29 à 45 millions, le commerce de 500 millions à un milliard, les excédents du budget spécial atteignant pour cette période 49 millions. Ce qui n'empêche que le budget de la

Tunisie accuse des excédents de recettes qui se sont chiffrés, en 1896, par 8 millions ; en 1902, par 28 millions ; en 1907, par 51 millions. Ce sont là des rapprochements rassurants. Quant à la crainte exprimée par M. Pichon que la France, en s'installant au Maroc, n'affaiblisse sa position militaire en Europe, il faudrait, si on la tenait pour fondée, condamner en bloc toute la politique coloniale de la Troisième République. Aucun orateur n'est allé jusque-là. Il est donc permis de conclure que les charges, qui seront réelles, de l'opération marocaine seront telles qu'elles doivent être, c'est-à-dire proportionnelles à l'importance de l'enjeu et à la sagesse de nos méthodes.

Mais l'enjeu est-il à notre disposition? Le Maroc tombe-t-il vraiment entre nos mains? Ou reste-t-il soumis à de telles restrictions que notre contrôle doive être rendu illusoire et nos moyens d'action inadéquats à nos responsabilités ? Tant par suite du régime capitulaire antérieur à l'acte d'Algésiras que par suite de cet acte même, notre protectorat doit-il être entravé ? On l'a affirmé au cours des débats parlementaires et d'abord en ce qui concerne le régime des protégés, c'est-à-dire le privilège qui soustrait à l'autorité locale, à la fiscalité locale, une certaine catégorie, mal définie en droit, indéfinie en fait, de sujets marocains.

> Le maintien de la protection au Maroc a un quadruple inconvénient. Elle crée une clientèle de fait aux commerçants des pays étrangers... Elle vous conduira demain à une presque impossibilité de politique musulmane, car c'est contre la France qu'on aura encore une carte de protection comme on l'avait hier contre le sultan. Elle vous vaudra des difficultés d'ordre administratif considérables[1].

1. Chambre des députés, 15 décembre 1911. M. Ferry.

Pour faire cesser le régime des protégés, il faudra la volonté de toutes les puissances... Qui sera juge du moment[1]?

Le régime des protégés est maintenu. Il n'y a pas de pays où il ait autant d'inconvénients qu'au Maroc. Il existe plusieurs milliers de protégés. Les plus nombreux sont ceux qui relèvent de la protection allemande... Une note rédigée quai d'Orsay en 1908 disait que, le jour où la question marocaine prendrait pour nous un autre aspect, la protection apparaîtrait comme un des premiers abus à éliminer. C'est précisément celui-là qu'on maintient[2].

En résumé, impossibilité de réorganiser le Maroc, si la protection subsiste, impossibilité de dire quand elle disparaîtra.

Ces critiques sont justes dans leur principe, mais excessives dans leurs conséquences. Il eût mieux valu obtenir de l'Allemagne, au lieu de l'article 12 éclairé par une phrase de la lettre explicative, un article plus court et plus net enregistrant sa renonciation au régime de la protection. C'eût été la placer évidemment dans une position d'infériorité vis-à-vis des tierces puissances, mais ce n'est pas pour rien que nous lui donnions le Congo. Toutefois, supposez le problème résolu dans ce sens : la situation de fait aurait-elle été très différente de celle qui résulte du traité? Il ne le semble pas. En effet l'engagement de l'Allemagne n'aurait engagé qu'elle. En admettant qu'il n'y eût plus eu de protégés allemands, il y en aurait eu d'autres, espagnols, anglais, belges. En un mot, la disparition du régime lui-même fût restée subordonnée à l'adhésion des puissances signataires de la convention de Madrid et la France eût continué à subir les inconvénients d'un régime transitoire,

1. Sénat, 7 février 1912. M. de Lamarzelle.
2. Sénat, 8 février 1912. M. Pichon.

c'est-à-dire précisément ceux que lui inflige le traité du 4 novembre 1911. Nous ne pouvions pas réaliser, mais seulement envisager, la suppression de la protection. Or c'est cela que l'adhésion de l'Allemagne nous a permis de faire. Comme l'a dit M. Paul Deschanel « ce que l'accord pouvait faire et ce qu'a fait la lettre annexe, c'était de stipuler que l'Allemagne acceptait l'abrogation de la convention de Madrid ». Non moins justement, M. Maurice Long remarquait que la lettre explicative impliquait nettement l'abrogation ultérieure de la convention de Madrid. M. Ribot, élevant la question, a ajouté :

Une conséquence du traité de protectorat, qui n'apparaît pas tout entière libellée dans les articles, mais qui est contenue implicitement dans le traité et que nous aurons à en dégager, c'est le principe que, dans un pays de capitulations, c'est-à-dire dans un pays de barbarie contre laquelle la civilisation a dû prendre des précautions en mutilant la souveraineté d'un sultan, toutes ces immunités, tous ces usages doivent disparaître et disparaissent en effet[1].

Ce qui revient à dire que, par une autre rédaction, le traité aurait pu nous donner sur la question de la protection une satisfaction morale. De résultats matériels, nous n'en pouvions espérer d'autres que ceux qui s'y trouvent inscrits.

Une autre servitude, étroitement liée à la précédente et née comme elle des capitulations, est l'existence des tribunaux consulaires. On ne sera donc pas surpris que, sur l'une et sur l'autre, les arguments soient sensiblement identiques. A la Chambre comme au Sénat, on a dit du régime des tribunaux la même chose que du

1. Sénat, 9 février 1912. M. Ribot.

régime de la protection, c'est à savoir qu'il n'était pas aboli et que sa survivance paralyserait notre activité réformatrice. Il est évident que l'article 9 du traité se borne à admettre, pour l'avenir, la suppression des tribunaux consulaires. Mais pouvait-il faire plus? En admettant que l'Allemagne y eût renoncé *de plano*, ils auraient subsisté pour les autres puissances. En fait, la France, elle-même et pour elle-même, ne pouvait pas les abroger, avant d'avoir établi une organisation judiciaire. C'est ainsi qu'à Tunis la France n'a sollicité l'abrogation du régime capitulaire qu'après qu'elle eût achevé la réforme judiciaire. Il en sera de même au Maroc avec cette différence qu'une puissance au moins, l'Allemagne, s'est engagée dès maintenant à accepter cette abrogation. M. de Kiderlen a dit, il est vrai, qu'il faudrait pour cela un vote du Reichstag, mais la France, sans entrer dans l'examen de cette question parlementaire, doit s'en tenir à l'engagement pris par le gouvernement impérial et cet engagement est formel. Quant à l'heure de la réalisation, c'est de nous qu'il dépend de la fixer. Comme l'a dit M. Maurice Long :

Il est évident que, si nous n'installons pas au Maroc un régime judiciaire en même temps que l'ordre et la sécurité nécessaires aux transactions commerciales, nous ne serons pas en droit de demander aux puissances de supprimer leurs juridictions diplomatiques[1].

Ici encore, par conséquent, l'Allemagne ne pouvait, dans l'ordre des réalités, nous donner plus que ce qu'elle nous donne et la forme même de son adhésion est plus simple et plus logique qu'en ce qui touche la protection.

1. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Long.

Une troisième conséquence du régime capitulaire est le droit, pour les puissances étrangères, d'avoir un service postal spécial et des écoles particulières. A cet égard, le traité du 4 novembre 1911 est muet et c'est là un oubli regrettable. Plusieurs orateurs s'en sont plaint avec raison.

Comment sera établie la poste ? Pour les écoles, pour les télégraphes, pour les téléphones, la même question va partout se poser. Nous avons laissé dans l'ombre un certain nombre de questions fort importantes dans lesquelles je considère notre droit comme certain. Mais, quelque certain que soit notre droit, il faudra — comme il est contesté — que nous arrivions à le faire triompher[1].

Effectivement, il eût été désirable et facile d'inscrire, à cet égard, dans le traité une clause explicite. Sans doute, on peut soutenir avec juste raison, comme M. Pierre Baudin l'a fait dans son rapport, que l'Allemagne est liée, en matière scolaire comme en matière postale, puisqu'elle a accepté par avance toutes les réformes que la France introduira (article 1er) et celles notamment qui donneront matière à revision des règlements existants. Malheureusement, cette évidence n'a pas empêché M. de Kiderlen de dire à la commission du budget du Reichstag que « rien ne s'opposait au maintien des bureaux de poste allemands au Maroc ». Cela seul suffit à prouver qu'il eût mieux valu ne pas sous-entendre l'expression de notre droit. Si cela va sans dire, cela ira encore mieux en le disant.

Mais le régime capitulaire n'est pas le seul qui ait au Maroc créé des droits, dont l'action politique de la

1. Sénat, 7 février 1912. M. de Lamarzelle.

France puisse être un jour embarrassée. D'autres traités, et notamment l'acte d'Algésiras, ont institué des organismes internationaux peu conciliables, semble-t-il, avec la prépondérance nationale d'une seule puissance. Qu'en reste-t-il aujourd'hui? Qu'en restera-t-il demain? D'abord, il va de soi que l'acte d'Algésiras demeure intégralement en vigueur pour ceux de ses signataires qui, en n'adhérant pas au traité du 4 novembre, refuseraient de souscrire aux changements que ce traité apporte aux dispositions de 1906. Mais on sait qu'en fait l'adhésion de tous les signataires est ou acquise ou certaine. Reste donc à savoir ce que le traité franco-allemand laisse subsister de l'acte d'Algésiras. Tout, semblait dire M. Pichon, le 7 février 1912, dans une interruption. Cette thèse n'est évidemment pas soutenable, car l'article 13 du traité du 4 novembre 1911 dispose que « toutes clauses d'accord, convention, traité ou règlement qui seraient contraires aux précédentes stipulations sont et demeurent abrogées ». En droit, tout ce qui, dans l'acte d'Algésiras, était destiné à préciser les modalités d'un régime essentiellement différent du régime actuel disparaît en vertu de l'article 13 pour toutes les puissances qui adhèrent au traité du 4 novembre. Seules survivent les dispositions ou institutions qui sont expressément maintenues par le traité du 4 novembre 1911, savoir : la Banque d'État, et les différentes commissions. « Je ne crois pas, a dit M. Poincaré, que cette thèse puisse être sérieusement contestée. » Et, de ce fait, nous échappons à la situation que définissait le même orateur, en disant que l'acte de 1906 nous avait fixé un but sans nous donner le moyen de l'atteindre.

Cela posé, l'existence de la Banque d'État est-elle de nature à entraver l'action politique de la France? Plusieurs membres du Parlement l'ont soutenu.

Cette Banque est le trésorier général, c'est-à-dire qu'elle encaisse les recettes de l'empire marocain. Elle a ensuite une part considérable dans l'administration.

Il est bien dit que le résident français qui sera aux côtés du sultan fera toutes les réformes financières, administratives et autres. Mais comment les fera-t-il, quand il sera en présence du trésorier-payeur général, qui est le maître des douanes, qui est le maître des travaux publics, qui détient le peu d'argent qu'on pourra toucher[1] ?

A cette critique, on pourrait répondre que, de toutes les institutions créées en 1906, la Banque d'État était précisément la seule à laquelle nul ne pût toucher et que cette Banque eût subsisté, quand même elle n'eût pas été mentionnée dans le traité. Comme l'ont fort bien exposé les deux rapporteurs de la Chambre et du Sénat « les dispositions de l'acte d'Algésiras qui la concernent constituent un acte de concession. Cet acte lie le gouvernement marocain non seulement à l'égard des puissances à raison de son caractère international, mais aussi à l'égard des concessionnaires ». Cette affirmation ne saurait être réfutée. Mais prouver que la Banque d'État est un mal nécessaire n'équivaut pas à démontrer qu'elle ne soit pas un mal. Donc, après le droit, venons au fait.

Le fait, c'est que la Banque d'État du Maroc n'a point le caractère que lui a attribué M. Denys Cochin et que, comme l'a dit M. Baudin, « la France, de 1906 à

1. Chambre des députés, 16 décembre 1911. M. Cochin.

1911, n'a eu qu'à se féliciter de son fonctionnement ». Sans doute, cette société, société anonyme française régie par la loi française, est le trésorier-payeur de l'empire marocain, comme la Banque de l'Indo-Chine est le trésorier-payeur général de l'Indo-Chine, comme la Banque de France, M. Maurice Long l'indiquait justement, pourrait être le trésorier-payeur de la République Française. Mais, dans ce rôle, la Banque d'État n'est qu'un instrument pratique, et non un organisme administratif.

Rien ne lui permet de s'immiscer dans la perception des taxes ni dans le contrôle des dépenses... Elle n'a pas le monopole des emprunts marocains, mais seulement un droit de préférence à égalité d'offres [1].

Elle a 14 administrateurs, mais nommés par 12 puissances, dont 3 par la France, ce qui nous assure dans son conseil, en ajoutant à nos 3 voix celles de la Russie, de l'Angleterre, de l'Italie, de la Belgique et du Portugal, dont la fidélité nous est garantie par des engagements datant de 1906, plus la voix du Maroc, un total de 9 voix sur 14, c'est-à-dire la majorité.

Une banque ainsi constituée, banque française, placée sous la loi française, présidée par un Français, qui est le président de la plus grande Compagnie de chemins de fer français, vice-présidée par le président d'un de nos grands établissements de crédit, comprenant un certain nombre d'administrateurs français, ayant comme personnel à Tanger un directeur français, un sous-directeur espagnol, ayant dans ses bureaux la plus grande partie de son personnel français, ne peut être une gêne pour l'action française [2].

1. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Long.
2. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Caillaux.

M. Pichon a dit au Sénat que d'âpres discussions avaient eu lieu dans le conseil de la Banque entre l'administrateur allemand, M. Fischel, et ses collègues français. C'est possible. En tout cas, il n'y a pas d'exemple que le point de vue français n'ait pas prévalu.

Restent les divers comités institués en 1906 et que maintient explicitement le traité de 1911 : commission des valeurs douanières, comité permanent des douanes, commission générale des adjudications et marchés, comité spécial des travaux publics. Ces quatre organes ont fort effrayé M. Denys Cochin et quelques-uns de ses collègues :

La Banque d'État a, à côté d'elle, un comité permanent des douanes, un autre comité, le comité des valeurs douanières. C'est elle et le corps diplomatique qui ont en mains ces deux comités.

Au lieu du Maroc franco-chérifien que nous avions rêvé, on nous offre un Maroc international [1].

Le Maroc reste complètement internationalisé, comme il l'était aux plus beaux jours de l'acte d'Algésiras. L'acte d'Algésiras a placé l'administration douanière sous le contrôle international le plus sévère (commission des valeurs en douane et commission permanente des douanes)...

Qu'a fait la convention de 1911 ? Non seulement elle a maintenu ce régime, mais encore elle l'a aggravé. La commission des valeurs en douane comprend trois membres représentant le sultant le corps diplomatique, la Banque d'État... De même à la commission permanente. Or, par l'article 4, le gouvernement français s'engage à user de son influence sur la Banque d'État pour que celle-ci confère à tour de rôle aux membres de sa direction à Tanger, les postes de délégué dont elle dispose dans ces deux commissions [2].

Il en est de même pour la commission des adjudications. Enfin M. Méline aurait pu ajouter dans le même

1. Chambre des députés, 16 décembre 1911. M. Cochin.
2. Sénat, 10 février 1912. M. Méline.

sens que, par l'article 6, le gouvernement français s'est engagé à s'employer auprès du gouvernement marocain pour qu'il confie à un ressortissant d'une des puissances représentées au Maroc un des trois postes de délégué chérifien au comité des travaux publics.

On ne saurait contester que, même sous la forme atténuée où elles se présentent, ces dispositions constituent une limitation de la souveraineté marocaine et, par conséquent, du pouvoir politique que le protectorat doit confirmer à la France. Sont-elles aussi dangereuses en pratique qu'anormales en théorie? On en peut douter. Comme l'ont dit tour à tour M. Maurice Long, M. Paul Deschanel, M. Caillaux, M. Pierre Baudin, M. Ribot et M. Poincaré, le comité des douanes et la commission des valeurs en douane sont des corps purement consultatifs. Ils n'ont pas de pouvoirs de direction. En ce qui concerne le comité des douanes (améliorations, réformes, etc...) l'article 97 de l'acte d'Algésiras porte : « Le comité propose » et rien de plus. La commission des valeurs douanières détermine le tarif des valeurs devant servir de base aux estimations à faire dans chaque bureau de douane. En fait, elle n'a jamais pu fixer que des maxima et des minima (car les valeurs varient) et la douane se meut librement entre ces deux termes. La commission des adjudications, au contraire, statue. Elle a des fonctions d'exécution. C'est elle qui donne les adjudications de travaux et fournitures de l'État marocain, mais elle obéit à des règles, dont elle ne peut s'écarter et que la France pourra modifier en vertu des articles 1 et 2.

Le comité spécial des travaux publics est spécialement chargé de gérer les fonds d'une taxe spéciale de 2,5 %

ad valorem sur les importations dont le produit doit être affecté à certains travaux publics (soit environ 1.500.000 francs). Cette ressource insuffisante ne sera pas maintenue et le comité disparaîtra *ipso facto* le jour où, en vertu de son pouvoir réglementaire, le protectorat supprimera la surtaxe qui alimente la caisse spéciale. Quant à l'engagement que le délégué de la Banque d'État dans ces comités ne soit pas toujours français, il s'explique par la disparition même du corps diplomatique, conséquence, admise par tous, du protectorat. Dans ces conditions, si le délégué de la Banque avait toujours été français, il ne serait plus resté dans les commissions maintenues par le traité de délégués étrangers. Ces remarques permettent de conclure que ces divers comités sont plus irritants pour notre amour-propre qu'ils ne paraissent devoir être gênants pour notre action. Il est regrettable que nos négociateurs n'aient pas réussi à les faire disparaître, mais ils sont, semble-t-il, antijuridiques plus encore qu'antifrançais.

Telles sont les clauses du traité, par quoi se définit la situation politique de la France au Maroc en présence des servitudes antérieures résultant soit des capitulations, soit de l'acte d'Algésiras. Cette situation, qui aurait pu être déterminée dans une langue plus claire, assure à la France les attributions essentielles du protectorat : occupation militaire, représentation diplomatique, contrôle administratif, militaire, financier, judiciaire, économique. La France obtient, en outre, l'adhésion explicite de l'Allemagne à la suppression des tribunaux consulaires et de la protection, cette suppression restant, par la force des choses, subordonnée d'abord à l'institution par nos soins d'un régime judiciaire nouveau,

ensuite à l'adhésion des tierces puissances. Voilà pour les servitudes résultant des capitulations. Quant à l'acte d'Algésiras, il est abrogé en vertu de l'article 13, à l'exception des clauses que maintient, en les mentionnant, le traité de 1911. Survivent de ce fait la Banque d'État et les quatre comités. La Banque ne pouvait pas disparaître en raison des intérêts et des droits privés qui y sont engagés. Elle ne peut pas d'ailleurs nous gêner dans l'avenir plus qu'elle ne nous a gênés dans le passé. Les quatre comités, au contraire, auraient pu être supprimés et sans doute eût-il mieux valu, surtout au regard de la doctrine, qu'ils disparussent. Mais, pratiquement, il ne semble pas, jusqu'à preuve du contraire, qu'ils puissent entraver notre effort, même avec l'adjonction d'un nouveau membre étranger, délégué alternatif de la Banque, cette adjonction étant compensée par la disparition du délégué du corps diplomatique.

Au total, si l'on se place sur le terrain politique, le régime de 1911 est, comme l'a dit M. Poincaré, infiniment préférable pour la France au régime de 1906 ou à celui de 1909. C'est un protectorat réel que nous obtenons et non point, pour reprendre une formule abusivement employée, un fantôme de protectorat.

III

LES CLAUSES ÉCONOMIQUES DU TRAITÉ MAROCAIN

A côté des clauses politiques, l'acte d'Algésiras contenait des clauses économiques qui, maintenues, devaient, elles aussi, constituer une servitude pour la puissance protectrice. De plus, dans le même ordre d'idées, l'accord franco-allemand du 8 février 1909 avait imposé au gouvernement français certaines obligations spéciales vis-à-vis du gouvernement impérial et de ses nationaux. Quelle était, de ce double point de vue, la situation au lendemain du traité du 4 novembre 1911?

De ces diverses servitudes, la plus générale et celle dont les autres se déduisent, était la « porte ouverte », c'est-à-dire l'égalité économique, ou, plus exactement encore, l'engagement pris par le gouvernement marocain de ne pas instituer à l'importation de tarifs différentiels. Le traité du 4 novembre maintient cette disposition en spécifiant que la France sauvegardera au Maroc l'égalité économique entre les nations et en établissant en outre un certain nombre de garanties spéciales (jaugeage, poinçonnage, etc...). C'est là, pour le gouvernement marocain et pour le gouvernement français, une restriction juridique de leur liberté, en même temps qu'une charge financière peut-être lourde.

Je ne crois pas qu'il y ait dans le monde un pays dont la souveraineté soit ainsi pour l'éternité limitée, dont le développement économique soit entravé pour l'éternité [1].

1. Chambre des députés, 15 décembre 1911. M. Ferry.

Jamais nos nationaux ne pourront se prévaloir d'un avantage quelconque. Ils seront exactement sur le même pied que les étrangers... Ce système, c'est l'égalité économique. Or, cette égalité n'existe pas. Entre toutes les nations qui se disputent l'empire économique du Maroc, il en est une qui sera toujours inférieure aux autres parce que, n'ayant pas plus d'avantages que les autres, elle devra cependant supporter la totalité des charges [1].

Le régime douanier d'une colonie ne représente pas seulement la protection accordée à nos industriels; il est la clef de voûte des budgets coloniaux. Au Maroc, les recettes des douanes jusqu'à présent constituent le fond du budget... Donc la question des droits de douane est capitale et il s'agit de savoir dans quelle mesure nous pouvons en tirer des ressources. Au Maroc, le principe du régime douanier est celui de l'égalité douanière. Ce régime était déjà inscrit dans les traités antérieurs. Mais l'occasion était bonne pour négocier sur ce point avec l'Allemagne.

Nous étions autorisés à lui dire que l'égalité douanière se comprenait sans doute, quand il y avait égalité de charges pour toutes les nations, mais qu'au jour où une seule nation allait faire tous les frais du Gouvernement, il était au moins juste de lui donner une légère compensation sous forme de droits préférentiels. Nous aurions pu ajouter : « Et puis, nous vous donnons le Congo... » Nos colonies coûtent aujourd'hui 145 millions, avec le Maroc 200 millions. Je ne m'en plains pas, mais le contribuable français, qui supporte cette charge, a assurément le droit de demander une compensation...

Le principe de notre politique coloniale, c'est l'ouverture des débouchés. Ces débouchés ont plus que doublé dans les dernières années. Ce progrès ne sera pas possible au Maroc... En résumé, la convention du 4 novembre ne nous accorde qu'un droit, celui de travailler pour les autres, d'assurer à nos concurrents la jouissance paisible d'un marché qui ne leur aura rien coûté. Enfin, dernière lacune, le traité est conclu sans limitation de durée. En France nous n'avons jamais conclu de traités de ce genre, surtout dans les pays où nous avons introduit le régime de la porte ouverte [2].

L'argumentation de M. Méline est inattaquable sur un point. Il est certain que l'engagement de maintenir,

1. Sénat, 7 février 1912. M. de Lamarzelle.
2. Sénat, 10 février 1912. M. Méline.

sans limitation de durée, la porte ouverte, est une servitude économique pour le gouvernement marocain et pour le gouvernement français. Il n'est pas moins certain que cet engagement prive notre pays des bénéfices que lui a valus, dans d'autres colonies, l'établissement de tarifs préférentiels. Mais tandis que, pour d'autres clauses du traité, on garde le droit de penser que les négociateurs français auraient pu obtenir des conditions meilleures, il semble certain que jamais l'Allemagne n'aurait renoncé à la clause de l'égalité douanière. Le maintien de cette clause était, en effet, la justification, au regard de son opinion publique, de sa politique marocaine et elle se fût refusée, sans doute, à reconnaître à la France, en même temps que le protectorat, le droit d'établir au Maroc le régime protectionniste qui, appliqué dans d'autres colonies françaises, a provoqué à l'étranger tant et de si vives protestations. Au surplus, rien ne prouve que l'adhésion de l'Allemagne à un changement du régime douanier eût été imitée par les autres puissances. Comme l'a dit M. Deschanel, « pouvions-nous supprimer le passé, les grands intérêts commerciaux de l'Angleterre, nos engagements de 1904 ? »

L'égalité commerciale au Maroc est la résultante de l'histoire comme notre suprématie politique [1].

Ce régime, nous pouvons le regretter pour notre commerce et pour notre industrie. Mais il n'a rien de nouveau, puisqu'il n'est que la continuation d'un état de choses ancien. Il n'a rien non plus de spécial au traité actuel, puisque nous l'avons accepté au Congo. Et en définitive, il ne s'oppose pas à l'œuvre de la colonisation réelle, puisque c'est celui de toutes les colonies anglaises [2].

1. Chambre des députés, 16 décembre 1911. M. Deschanel.
2. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Long.

La France en effet et d'autres pays aussi, se sont accommodés de la porte ouverte. En Égypte, l'Angleterre s'est engagée envers nous à respecter l'égalité économique. Sa situation, son influence, son œuvre en ont-elles été diminuées? La porte ouverte existe aussi au Congo français. Elle existe également dans une partie de nos colonies de la côte occidentale d'Afrique, notamment à la Côte d'Ivoire et au Dahomey, où elle est, il est vrai, limitée à trente ans. Au Maroc même, la France détient actuellement 45 % du chiffre du trafic total. Or ce tantième de 45 % est exactement le chiffre moyen du commerce français dans l'ensemble de nos colonies. Ne peut-on espérer, dans ces conditions, malgré les réserves formulées par M. Méline sur le sens de cette moyenne, que notre prépondérance politique au Maroc accroîtra pour nous dans l'avenir, même avec la porte ouverte, les résultats déjà obtenus?

Au surplus, s'il est juste de dire que la France, placée au Maroc sur le même pied que les autres puissances dans l'ordre économique, aura, dans l'ordre politique, des charges qui ne pèseront que sur elle seule, il est équitable d'ajouter que, si la France a accepté et même sollicité ces charges, c'est beaucoup moins pour satisfaire à de légitimes ambitions économiques que pour sauvegarder l'intérêt général de sa politique, tant africaine qu'européenne. Il ne saurait donc être question pour elle d'un marché de dupes, dès lors que cet intérêt, qui fut son guide, trouve dans le protectorat une garantie même onéreuse.

Prétendre que la prépondérance politique n'est qu'un leurre sans la protection douanière est une vue inexacte. Quelle que soit l'importance des questions douanières, l'essentiel c'est qu'une

puissance européenne étant à Alger et à Tunis, une autre puissance européenne ne soit pas à Fez[1].

Toutefois, l'égalité économique au Maroc ne se borne pas à l'égalité douanière. Elle va plus loin, et le traité du 4 novembre 1911 en spécifie avec soin les modalités. L'excès même de ce soin a quelque chose de déplaisant et, à cet égard, le rapporteur de la Chambre des députés, M. Long, donnait, tout en défendant le traité, cause gagnée à ses adversaires, lorsqu'il disait :

Je suis le premier à reconnaître que les stipulations de garanties ont été précisées avec une insistance peut-être excessive. Le traité offre quelque ressemblance avec ces contrats de régime dotal que la prévoyance des parents impose aux époux qui ne s'unissent que par intérêt[2].

Il y a d'abord la clause relative aux adjudications, dont l'obligation est maintenue pour tous les marchés de travaux et de fournitures de l'État marocain. Il est certain que cette obligation est un paradoxe et qu'il est absurde de lier aussi étroitement les mains au gouvernement protecteur et au gouvernement protégé.

Demain, les fournitures de bureau de vos fonctionnaires, de votre résident général seront soumises au principe de l'adjudication internationale[3]...

Ce régime implique des délais formidables et refuse à notre industrie des bénéfices légitimes, c'est évident.

1. Sénat, 9 février 1912. M. Ribot.
2. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Long.
3. Chambre des députés, 15 décembre 1911. M. Ferry.

Il eût donc été désirable que l'on pût alléger sinon abolir cette charge. Était-ce possible? Oui, peut-être, si notre diplomatie eût eu mieux présent à l'esprit cet aide-mémoire du 2 juin 1909 où le gouvernement impérial signalait avec tant de force les inconvénients d'un recours exagéré à l'adjudication et d'une « concurrence stérile et nuisible ». Or on ne trouve pas dans les pièces du dossier trace que cet argument si fort ait été utilisé par nos négociateurs, comme il méritait de l'être. Cela dit, on peut rappeler, comme l'a fait M. Caillaux, que dans certaines de nos colonies, où le marché de gré à gré était en usage, l'adjudication lui a été librement substituée, parce qu'elle est la garantie d'une administration loyale. Il n'en eût pas moins été préférable de conserver une liberté qui aurait pu, dans certains cas, éviter des lenteurs et des complications.

L'égalité économique a une troisième conséquence, l'égalité devant l'impôt. Le traité du 4 novembre dispose à cet égard que le gouvernement français ne se prêtera à aucune inégalité dans l'établissement des impôts ou autres taxes, des tarifs de transports ferrés, fluviaux ou autres, dans toutes les questions de transit, qu'il veillera à ce qu'aucun droit d'exportation ne soit perçu sur les minerais de fer, à ce que les exploitations de minerai de fer ne subissent sur leur production ou sur leurs moyens de travail aucun impôt spécial, si ce n'est, en dehors des impôts généraux, une redevance fixe calculée par hectare et par an et une redevance proportionnée au produit brut de l'extraction. Cet engagement, conclu comme les précédents, sans limitation de durée, a quelque chose d'inhabituel qui devait provoquer des critiques. S'agit-il des mines?

Il n'est pas permis au gouvernement marocain de mettre sur les mines d'autres impôts que ceux prévus par l'article 5. D'autre part, l'assiette de ces impôts est fixée internationalement. En est-il de même de leurs taux ? Si le gouvernement marocain, pour alléger son budget, a le désir de créer de nouveaux impôts, ou de changer l'assiette, ou d'augmenter le taux de ceux qui existent, le pourra-t-il ? Dans ce système, les intérêts du Maroc, c'est-à-dire ceux du Trésor français, seront, par la force des choses, sacrifiés [1].

Cette thèse, pour forte qu'elle paraisse, appelle certaines réserves. En réalité, la seule restriction caractérisée apportée, en matière de mines, à la souveraineté de l'état marocain, c'est, comme l'a montré M. Long, celle qui est relative au minerai de fer. Nous gardons, par conséquent, sous le bénéfice de l'égalité internationale, toute liberté pour les autres matières imposables. Pour le minerai de fer lui-même, la France est exportatrice et n'a donc pas besoin de retenir, par une taxe à l'exportation, le minerai marocain, dont le défaut de charbon rendrait malaisée l'utilisation sur place. L'Allemagne, au contraire, a besoin de minerai de fer. Or elle en trouve, en France même, en franchise. Il eût donc été absurde de prétendre lui fermer le Maroc à cet égard. Quant aux redevances, c'est leur assiette seule que détermine le traité du 4 novembre 1911. Leurs taux ne sont indiqués que par référence aux articles 35 et 49 du règlement minier qui, d'une part, n'est pas définitif, et qui, d'autre part, dans son texte, prévoit l'élévation possible desdits taux. Ces taux eux-mêmes sont d'ailleurs supérieurs, en ce qui concerne la redevance fixe, à ceux que nous appliquons en France, en Algérie et en Tunisie

1. Chambre des députés, 15 décembre 1911. M. Ferry.

et ils sont équivalents, en ce qui concerne la redevance proportionnelle. M. Caillaux a résumé le problème en disant :

> En France, il y a, comme impôts sur les mines, une redevance proportionnelle. Dans toutes nos colonies, il y a, au plus, la redevance fixe et la redevance proportionnelle et, nulle part, il n'y a un droit d'exportation sur le minerai [1].

Nous nous sommes donc bornés à inscrire dans le traité ce que nous faisons chez nous, en gardant la liberté d'augmenter la quotité de ces taxes : car le traité de 1911 ne détermine que leur assiette. M. Poincaré a pleinement confirmé cette opinion en ce qui touche spécialement les mines et, d'un point de vue plus large, il a ajouté :

> L'égalité promise, en ce qui concerne l'assiette des impôts et de toutes les taxes quelles qu'elles soient, implique évidemment le droit, pour le gouvernement marocain, d'établir des impôts ou des taxes applicables aux étrangers sans aucune autre condition que le respect de l'égalité de traitement [2].

C'est là la garantie essentielle sans laquelle le droit de la France d'introduire des réformes financières n'eût été qu'un leurre. Ce droit est heureusement sauvegardé par le texte du traité.

Ce texte assure, d'autre part, au gouvernement marocain et au gouvernement français un pouvoir nécessaire et que l'acte d'Algésiras ne leur avait pas garanti, celui de rester maître de la concession et de l'exploitation des grands services et travaux publics d'intérêt général. On

1. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Caillaux.
2. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

a vu que l'acte d'Algésiras, au moins dans la pratique, avait posé la règle de l'adjudication, non seulement pour les travaux et fournitures, mais aussi pour la concession et l'exploitation. L'Allemagne, en 1909, avait essayé d'introduire dans l'interprétation une distinction, que la rédaction même de l'article 107 n'excluait pas, mais cet essai n'avait pas eu de suite et, dans les négociations de septembre 1911, le gouvernement impérial, adoptant la thèse inverse, avait émis la prétention que l'adjudication s'appliquât à la concession aussi bien qu'aux travaux et fournitures. C'est cette prétention que condamne l'article 6 du traité de 1911 en disant :

L'exploitation des grandes entreprises, routes, chemins de fer, ports, télégraphes, etc.., sera réservée à l'État marocain ou librement concédée par lui à des tiers qui pourront être chargés de fournir les fonds nécessaires à cet effet.

En d'autres termes, l'État marocain demeure seul maître de cette exploitation et cette maîtrise rend à l'État protégé et à l'État protecteur un des attributs essentiels de la souveraineté économique. Si des travaux publics sont, comme l'exige l'intérêt du commerce, entrepris dans l'Empire chérifien, c'est le sultan protégé par la France qui en restera le maître, soit qu'il les exploite en régie, soit qu'il concède cette exploitation. M. Poincaré était donc fondé à dire :

L'État marocain n'est plus forcé de mettre l'exploitation des grands services publics en adjudication. Il est entièrement libre de les concéder, comme il l'entend, à des Français ou à des sociétés françaises. C'est un point capital. Il n'y avait rien de pareil, il n'y avait même rien d'approchant dans l'acte d'Algésiras ou dans le traité franco-allemand de 1909[1].

1. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

On a soutenu, il est vrai que le droit ainsi défini avait, du fait même du traité, subi deux restrictions, la première en vertu de l'article 7 qui prévoit que des chemins de fer d'exploitation industrielle pourront être autorisés de façon à relier les centres de production de ces industries aux lignes d'intérêt général ou aux ports ; la deuxième en vertu de l'article 8 qui porte que le gouvernement français chargera chaque année un administrateur de la Banque d'État d'établir un rapport sur l'exploitation des chemins de fer au Maroc. Sur le premier point, on a dit qu'on avait dépouillé le Maroc de tous ses droits sur les chemins de fer locaux, qu'on l'avait privé même de la possibilité de concéder à titre onéreux des lignes minières. Sur le deuxième point, on a soutenu que le rapport annuel serait une porte ouverte à l'intervention étrangère dans l'exploitation des lignes d'intérêt général. A ces deux critiques, on peut opposer les arguments suivants. L'État marocain aura la faculté (pourra), mais non point l'obligation d'autoriser la construction des lignes industrielles. Quand cette autorisation sera donnée, ce sera en s'inspirant de la législation française, c'est-à-dire que le régime sera celui, pour ne citer qu'un exemple, de la ligne de Somain à la frontière belge, qui appartient à la Compagnie d'Anzin.

Cette compagnie a payé le prix de la construction et elle exploite la ligne à ses frais, mais suivant un tarif contenu dans un cahier des charges qui lui a été imposé par l'État français, non seulement pour le transport des voyageurs, mais pour les produits mêmes de la région. Cette ligne fonctionne, en définitive, sous le contrôle administratif[1].

Il va de soi, d'ailleurs, comme l'a montré M. Caillaux, que, si la concession d'une ligne industrielle était de-

1. Chambre des députés, 18 décembre 1911. M. Long.

mandée pour faire concurrence à une autre ligne du réseau général marocain, le gouvernement userait du droit de refus que le traité lui réserve. Il s'engage seulement, par une des lettres explicatives, à ce que le tracé des lignes d'intérêt général facilite, dans la mesure du possible, la jonction des régions minières avec ces lignes ou avec les ports appelés à les desservir. Et cela encore n'a rien que de naturel. Quant au rapport annuel sur les chemins de fer, aucune sanction n'est prévue en sa faveur et, d'autre part, rien n'empêche que l'administrateur de la Banque d'État chargé de le rédiger ne soit un administrateur français.

Voilà pour les servitudes d'ordre général qu'a laissé subsister l'acte d'Algésiras. Celles qui résultaient de l'accord franco-allemand de 1909 ont, au contraire, disparu. Cet accord obligeait les deux gouvernements à « chercher à associer leurs nationaux dans les affaires dont ceux-ci pourraient obtenir l'entreprise ». Il les obligeait ainsi à jouer ce rôle de notaires, contre lequel s'élevait M. Ribot. La lettre explicative porte que « les gouvernements seront toujours heureux de voir des associations d'intérêts se produire entre leurs ressortissants ». En d'autres termes, l'initiative gouvernementale fait place à l'initiative privée.

On ne demandera donc plus aux deux gouvernements une intervention directe et active dans la préparation de consortiums industriels et financiers. Ils devront les voir avec faveur, lorsqu'il s'agira d'opérations utiles et honorables. Mais ils n'auront ni à les provoquer, ni à en prendre la responsabilité. Et je trouve, je l'avoue, de sérieux avantages à ce qu'on n'impose pas aux deux gouvernements dans ces questions délicates un rôle trop agissant[1].

1. Sénat, 10 février 1912. M. Poincaré.

De même, il ne sera plus question ni d'un chiffre fixe de participation de l'industrie allemande dans les affaires, ni d'une zone d'intérêts privilégiée, ni d'une intervention dans l'exploitation et le recrutement du personnel. L'Allemagne sera sur le même pied que les autres puissances. L'hypothèque, que l'accord de 1909 avait constituée en sa faveur, cesse d'exister. La France reconquiert sa pleine liberté d'action.

En résumé, la France n'a pas réussi à s'affranchir, par le traité de 1911, de toutes les servitudes économiques que l'acte d'Algésiras avait fait peser sur le Maroc et cela constitue évidemment une restriction de ses droits, regrettable en principe. En pratique, l'égalité douanière était inévitable, en raison de l'intervention des tierces puissances et la France pourra vraisemblablement s'en accommoder. De même, les commissions internationales qui subsistent et les engagements pris en ce qui touche les taxes sur les minerais de fer, ne diminueront pas les droits nécessaires de l'État. L'adjudication, au contraire, obligatoire pour tous les marchés de travaux et de fournitures, sera certainement une gêne. C'est en revanche un gros succès d'avoir rendu à l'État marocain la maîtrise de la concession et de l'exploitation des grandes entreprises d'intérêt général, c'est-à-dire la direction et le contrôle. C'en est un également d'avoir aboli l'hypothèque économique que le traité de 1909 avait créé au profit de l'Allemagne dans tout l'Empire chérifien.

IV

LE TRAITÉ CONGOLAIS

Que le traité congolais fût douloureux au sentiment français, onéreux à l'intérêt français, il n'est pas besoin de le rappeler et tous les orateurs l'ont éloquemment fait ressortir. Il reste à rechercher si, tel qu'il est, il représente le minimum de préjudice matériel et moral ou si, au contraire, ses clauses, par des erreurs techniques, sont de nature à aggraver sa portée.

Dès le début de la discussion, M. le comte Albert de Mun avait, en un fort beau langage, résumé les critiques que d'autres, après lui, ont dirigées contre l'accord congolais.

Il ne s'agit pas seulement, disait-il, de l'honneur national, c'est le plan magnifique de notre empire africain qui s'écroule, ce plan qui offrait à la fierté patriotique le grand spectacle d'une Afrique française s'étendant sans solution de continuité de la Méditerranée aux bouches du Congo... La page héroïque est déchirée... L'unité congolaise est détruite, lorsque la communication qui unit le Congo au territoire du Tchad est virtuellement coupée. Le traité donne à l'Allemagne un double accès sur les deux grandes voies fluviales de l'Afrique équatoriale, le Congo et l'Oubanghi. Nous n'avons pas abandonné notre droit de préemption sur le Congo belge, c'est entendu, mais il est aussi entendu que le chancelier de l'Empire allemand a pu dire au Reichstag que, le jour où une telle éventualité viendrait à se produire, l'Allemagne aurait son mot à dire [1].

[1] Chambre des députés, 14 décembre. M. de Mun.

Mutilation de notre Empire, rupture de son unité, accès donné à l'Allemagne aux deux grands fleuves équatoriaux, limitation de notre droit de préemption à l'égard du Congo belge, telles sont les cinq idées qui ont été développées dans la suite du débat, notamment par M. Denys Cochin, par M. Jules Delafosse, par M. de Lamarzelle, par M. Pichon et par M. Clemenceau.

Le gouvernement, par l'organe du ministre des Colonies, s'est efforcé le 14 décembre 1911 de préciser les principes directeurs auxquels il a obéi dans la discussion des cessions, guidé, il faut le rappeler, par un mouvement d'opinion publique qui s'est imposé même à l'Allemagne. Il a voulu d'abord, le principe de la compensation congolaise étant admis, que « les cessions portassent le moins possible sur cette partie de la colonie qu'il considérait comme la plus intéressante par sa proximité de la côte et par ses possibilités d'avenir, le Gabon et le Moyen Congo jusqu'à la Sangha ». Il a voulu ensuite « sauvegarder au mieux la grande voie de pénétration vers le centre africain, constituée par les fleuves Congo Oubanghi, Gribinghi, Chari, qui forme, en quelque sorte, comme l'épine dorsale de notre possession ». Il a voulu enfin que les cessions portassent sur « les parties de notre possession qui avaient été le moins colonisées par la France, où elle avait le moins dépensé son or et son sang, qu'en un mot, elle avait le moins marquées de son empreinte, de telle sorte que l'abandon en fût moins sensible à son amour-propre et à ses intérêts matériels ». De cette sage méthode, quel usage a été fait ? Que représente la perte subie ? Que sont les possibilités de demain ?

La mutilation, d'abord, est d'importance, puisqu'elle porte sur une superficie de 225.000 kilomètres carrés,

chiffre faible, 275.000 kilomètres carrés, chiffre fort. Les territoires cédés à l'Allemagne appartiennent à trois régions naturelles distinctes. La première, depuis la côte jusqu'à la Lobaye est une région forestière, riche en caoutchouc, en ivoire, en huile et en bois, difficilement pénétrable, mais d'un bel avenir, si elle est occupée, outillée et exploitée. La seconde, en forme de triangle, dont le sommet touche au Congo, est nue et marécageuse, peu peuplée, peu boisée, peu fertile ; son seul intérêt pour l'Allemagne est d'aboutir au fleuve. La troisième, au nord de la Lobaye, est à la fois riche en caoutchouc, propre aux cultures vivrières et à l'élevage. Le ministre des Colonies a résumé ainsi le bilan de la cession : 50.000 kilomètres carrés de parcelles inondées ou marécageuses où l'eau, la terre, la végétation s'entremêlent au point que l'homme n'y peut pas vivre ; 80.000 kilomètres carrés de forêts vierges très serrées où, à la vérité, se trouvent des gisements caoutchoutifères de première importance, mais où se trouvent aussi les germes de la maladie du sommeil : 140 à 180.000 kilomètres carrés de terres légères, aptes à la culture, habitées par des populations intelligentes, déjà habituées à l'agriculture et à l'élevage et préparées par l'islamisme à une discipline sociale, le tout représentant un million d'âmes.

Quelle perte cet abandon fera-t-il subir aux finances récemment améliorées de l'Afrique équatoriale ? Il ne saurait suffire, pour en juger, de rappeler, avec le ministre des Colonies, que la France n'avait, depuis douze ans, dépensé dans les régions cédées que 500.000 francs. Si l'on totalise les redevances fixes et les parts de bénéfices que versaient au Trésor les différentes sociétés con-

cessionnaires, on peut évaluer à 600.000 francs, c'est-à-dire au tiers des recettes domaniales, le trou que creusera le traité de 1911 dans le budget des recettes directes de la colonie. La perte est plus sensible encore, si l'on considère les contributions indirectes. En effet, d'après les derniers exercices, il est vraisemblable que les recettes douanières baisseront d'un million, soit au total pour le budget général de l'Afrique équatoriale, dont les prévisions pour 1912 se portaient à 6 millions, une moins-value de 1.700.000 francs environ. Les budgets locaux des trois colonies, Gabon, Moyen Congo, Oubanghi-Chari-Tchad, dont se compose l'Afrique équatoriale, seront également atteints. Le Moyen Congo perdra plus du tiers de ses recettes dues, en grande partie, à l'impôt de capitation. La perte sera un peu moindre pour l'Oubanghi-Chari-Tchad et très inférieure pour le Gabon, où l'impôt de capitation n'est pas encore perçu. Au total, pour les trois budgets locaux, un peu moins de 1.500.000 francs. Si l'on tient compte des revenus secondaires qui subiront aussi le contre-coup de la cession, la perte annuelle globale dépasse, dans l'état actuel et sans considérer les possibilités d'avenir, le chiffre de 3.000.000 francs. Il convient, par contre, de noter que le 14 décembre 1911, M. Albert Lebrun, ministre des Colonies a apporté à la Chambre une évaluation de 1.200.000 francs inférieure à la précédente. Est-il besoin d'ajouter que, quel que soit, de ces deux chiffres, celui qu'on accepte, il faut y ajouter, comme richesse française disparue, les sommes dépensées dans la région cédée par les Sociétés concessionnaires et par les missions religieuses. Le sacrifice est, à coup sûr, considérable.

En ce qui touche les communications, c'est-à-dire

l'unité de notre empire africain, l'aspect de la carte est inquiétant. Comment, de Libreville atteindrons-nous désormais les territoires de l'Oubanghi-Chari-Tchad ? Quelle sera la valeur pratique du lien qui subsiste entre nos possessions? Malgré l'impression fâcheuse que laisse le tracé de la nouvelle frontière, les techniciens assurent que la route Congo-Oubanghi n'en saurait souffrir. Cette route emprunte d'abord le chemin de fer belge de Matadi à Léopoldville; puis, après Léopoldville, la voie fluviale de Brazzaville à Banghi, c'est-à-dire que jusqu'à un point situé au nord du contact allemand avec l'Oubanghi, le trajet s'opère sans transbordement de juillet à janvier. De janvier à juillet, la baisse des eaux de l'Oubanghi impose un transbordement à Mongoumba. Dans ces conditions, les deux pointes que le Cameroun allemand pousse désormais jusqu'à Bonga sur le Congo, jusqu'à Mongoumba sur l'Oubanghi, ne paraissent pas devoir gêner le transit. Ces deux pointes, ont chacune une largeur de contact de 6 kilomètres au minimum et de 12 au maximum. A Bonga, le Congo est large comme un bras de mer et, s'il y a lieu d'aborder, on pourra toujours le faire, soit au nord soit au sud de la rive allemande. De même sur l'Oubanghi, puisque Mongoumba reste français. Il en eût été tout autrement, si le contact de l'Allemagne avec les voies fluviales eût été continu de Bonga à Mongoumba, comme on l'avait envisagé au mois d'août 1911. Le tracé « biscornu » de la frontière a du moins le mérite d'avoir limité l'accès de l'Allemagne aux fleuves. Nous ne perdons de la rive que de 12 à 24 kilomètres, en deux fois, au lieu d'en perdre 600 d'un seul tenant. Le ministre des Colonies a ajouté que la dernière section de la route Congo-Chari est améliorée par

les cessions de territoires que l'Allemagne nous a consentis. En outre, le traité nous assure, en territoire allemand, le droit de construire, exploiter, entretenir, réparer et refaire la ligne télégraphique qui longe l'Oubanghi, de construire un chemin de fer, de faire passer, en cas d'arrêt de la navigation, nos troupes et nos munitions, (les mêmes avantages étant garantis à l'Allemagne, en territoire français). Enfin le traité stipule l'engagement réciproque de maintenir l'égalité de traitement, pour les transports par voie ferrée, de faciliter la navigation et de n'élever aucun ouvrage fortifié. Cette situation paraît donner, pour le temps de paix, toutes garanties juridiques et pratiques de libre communication. Est-il besoin d'ajouter qu'il en serait, en cas de guerre, différemment et qu'alors l'utilisation de la voie Congo-Oubanghi serait pour la France plus que malaisée?

L'autre route, celle qui rattache l'Oubanghi-Chari-Tchad au reste de notre empire, est plus récente que la route Congo-Oubanghi ; c'est celle de la Benoué, qui emprunte le cours du Niger depuis la mer, puis celui de son affluent la Bénoué et celui du Mayo-Kebbi jusqu'à Léré. De Léré à Ham, sur le Logone, le transport se fait par eau ou par roulage, de Ham à Fort Lamy par eau. Ce n'est pas une route régulière, car le niveau des rivières est trop variable. C'est une voie qui n'est constante que deux ou trois mois par an. Le reste du temps, l'emploi en est subordonné au recrutement des porteurs. Elle est, par contre, moins coûteuse que la voie Congo-Oubanghi (1000 francs de moins par tonne). Le traité de 1911 eût sensiblement amélioré cette route, si l'Allemagne nous eût cédé toute la partie du Cameroun riveraine de la Bénoué. Mais ce n'est malheureusement pas le cas. Bien

au contraire, la cession à l'Allemagne de la région comprise au sud-ouest du Logone nous met, malgré les quelques enclaves que nous acquérons et le droit de libre passage que nous obtenons, à la merci des autorités allemandes pour le recrutement des porteurs. Cette route, en raison de sa nature géographique et de son caractère international, était médiocre avant le traité de 1911. Elle est, depuis, franchement mauvaise et mérite toutes les critiques qui ont été formulées contre elle[1].

On ne saurait, d'autre part, faire abstraction des intérêts matériels et moraux atteints par la cession. Les intérêts européens sont deux des sociétés concessionnaires, qui passent sous la domination allemande. Ces sociétés, objet d'une violente campagne, qui n'a jamais voulu distinguer entre les bonnes et les mauvaises, sont visées par l'article 5 du traité. Conformément aux règles du droit public, les deux Gouvernements s'engagent à respecter les concessions publiques et particulières qui ont pu être consenties par chacun d'eux. Ils se substituent l'un à l'autre dans tous les avantages, droits et obligations résultant de ces actes, les sociétés concessionnaires françaises passant sous la souveraineté, l'autorité et la juridiction de l'État allemand. Il est trop clair que ce changement de juridiction est fort désagréable pour ceux de nos compatriotes qui avaient engagé de gros capitaux dans l'Afrique équatoriale. Quelle sera leur situation au regard du souverain nouveau? Comment se traduiront en actes les garanties de droit que le traité leur assure? L'article 5 prévoit une convention

1. La troisième voie d'accès vers l'Oubanghi-Chari-Tchad par l'Afrique occidentale et le Niger n'a pas été touchée par le traité.

spéciale qui est, en effet, nécessaire. Autant il eût été impossible d'engager à ce sujet une procédure de rachat ou d'indemnité, que nos nationaux n'ont d'ailleurs jamais sollicitée[1], autant il est indispensable que le gouvernement français fasse ce qui dépend de lui pour leur assurer, sous la souveraineté allemande, la condition la plus favorable. A la fin de mars 1912, aucun renseignement n'avait été fourni sur la convention spéciale ainsi prévue.

Quant aux personnes, les Européens gardent leur nationalité. Une convention franco-allemande du 2 février 1912 porte en effet :

L'annexion ne modifiera en rien la nationalité des citoyens français, européens ou autres et des sujets français, non originaires des territoires qui ont donné lieu à des échanges, alors même qu'ils continueraient à résider sur des territoires cédés par la France à l'Allemagne et ils ne seront pas tenus d'émigrer dans un délai déterminé.

En ce qui concerne les indigènes, le gouvernement français avait aussi un devoir à remplir. Le 5 février 1912, M. Jenouvrier disait au Sénat :

Tous ces peuples auxquels le glorieux Brazza avait dit : « Je vous apporte l'âme maternelle de la France, ayez confiance en elle », voilà donc que vous allez les soumettre à une domination qu'ils repoussent à ce point que l'un des hommes qui connaissent le mieux le Congo, monseigneur Augouard, me disait que, parmi ces braves gens, il en est qui prennent leurs dispositions pour que les restes de leurs ancêtres soient exhumés de la terre qui va devenir allemande.

1. Contrairement à l'affirmation fausse des ligues de protection des indigènes, qui jusqu'à la dernière minute n'ont cherché dans le traité franco-allemand qu'une occasion de poursuivre contre les sociétés concessionnaires la campagne, dont l'origine a été retracée ci-dessus.

A cette protestation légitime. M. Poincaré a répondu par la lecture de la convention du 2 février 1912 ainsi conçue :

Les indigènes, originaires des territoires qui ont donné lieu à des échanges et résidant au jour de l'annexion définitive dans les territoires cédés par la France à l'Allemagne, perdront la qualité de sujets français pour entrer dans la sujétion coloniale allemande.

Réciproquement, les indigènes des territoires qui ont donné lieu à des échanges et résidant au jour de l'annexion dans les territoires cédés par l'Allemagne à la France, sortiront de la sujétion. coloniale allemande pour acquérir la qualité de sujets français

Toutefois, dans le délai d'un an, à dater de l'annexion définitive, les indigènes seront libres de quitter le territoire annexé par l'une des parties contractantes pour s'établir sur le territoire de l'autre en emportant leurs récoltes. Dans ce cas, ils recouvreront leur sujétion primitive.

Ces dispositions atténuent, sur un point, les sentiments de tristesse que le traité avait fait naître. D'autres inquiétudes subsistent pourtant ; celles qui se rattachent au Congo belge et d'abord au contact que l'Allemagne s'est assuré avec lui.

L'Allemagne a voulu, non seulement avoir le Congo français mais l'accès au Congo belge. Vous ne connaissez donc pas le plan bismarckien. un empire allemand de l'Atlantique à l'Océan Indien ? Les deux piqûres que l'Allemagne a exigées pour être en contact avec le Congo belge sont des plus inquiétantes pour ce pays. Est-ce que ce n'est pas le sentiment de nos amis de Belgique [1] ?

Regardez où touchent chacune de ces deux cornes, comme on les a appelées, c'est au Congo belge. On vous a signalé l'insistance que l'Allemagne avait mise à posséder ces deux points de contact avec le Congo belge. M. Deschanel, président de la Commission à la Chambre des députés, a été jusqu'à dire qu'il les fallait à l'Allemagne à tout prix : elle les a eues et nous devons alors nous poser une question : le Gouvernement d'alors s'est-il préoccupé de l'effet de nos concessions au Congo sur l'opinion belge [2] ?

1. Sénat, 5 février 1912. M. Jenouvrier.
2. Sénat, 7 février 1912. M. de Lamarzelle.

M. Clemenceau a soutenu la même thèse. Il est malaisé de prévoir le jugement que l'avenir permettra de porter sur elle. Il convient de noter seulement d'abord que, sur sa frontière orientale, le Congo Belge était, depuis longtemps et sur une longueur de plusieurs centaines de kilomètres, voisin de l'Allemagne ; ensuite que, si le contact nouveau établi à l'ouest entre les deux pays a été réduit au minimum, c'est à la France que la Belgique le doit. Elle lui doit encore une autre garantie : c'est celle qui est inscrite dans l'article 16 du traité et qui dispose que, si le statut territorial du bassin conventionnel du Congo défini par l'acte de Berlin du 26 février 1885 venait à être modifié du fait de la France ou de l'Allemagne, celles-ci devraient en conférer non seulement entre elles, mais encore avec les autres signataires dudit acte. Il est superflu d'insister sur la sécurité nouvelle que cette clause assure aux puissances de second rang, la Belgique ou le Portugal par exemple, qui ont des colonies dans le bassin conventionnel. L'obligation de provoquer l'avis des signataires de l'acte de Berlin garantit ces puissances contre l'hypothèse d'un abus de la force, abus militaire ou diplomatique venant, soit de la France, soit de l'Allemagne. La clause, qui définit cette obligation, constate une vérité de fait, c'est qu'aucun changement de souveraineté ne pourrait survenir dans le centre de l'Afrique sans que l'Europe entière dît son mot. Elle a en outre, le mérite de s'inspirer honnêtement de l'esprit de l'acte de Berlin, notamment de son article 10 tendant à sauvegarder la paix et la prospérité du bassin conventionnel. On a soutenu, il est vrai, que cette disposition portait atteinte au droit de préemption de la France. La critique est excessive : car, juridiquement, M. de Kider-

len l'a reconnu au Reichstag, le droit de préemption de la France est personnel et incessible et, pratiquement, dans l'état actuel de la politique mondiale, si la France venait, ce qui est improbable, à user de ce droit, elle ne pourrait évidemment le faire qu'après un échange de vues avec les puissances voisines. L'article 16 peut donc produire une impression désagréable, mais il ne recèle point de péril réel. On a d'ailleurs rappelé plus haut que c'est la France qui, au cours des négociations, a formellement refusé d'engager la conversation sur la cession du droit de préemption.

Le traité congolais ne pouvait pas être bon, puisqu'il représentait, dans le marché, le prix du protectorat marocain. Aurait-il pu être moins mauvais? Oui, si les cessions allemandes avaient compris le Togo. Non, dès lors que, cette colonie étant exclue du contrat, le problème se bornait à agrandir le Cameroun en lui donnant accès au Congo et à l'Oubanghi. Si l'on songe, d'ailleurs, que rien n'avait été fait dans le passé pour arrêter dans leur développement les ambitions qui s'étaient officiellement révélées à nous dès 1905 ; que notre administration coloniale — le ministre des Colonies le rappelait à la Chambre le 14 décembre 1911, — n'avait pas été capable de 1899 à 1908 d'occuper le Congo, de garder sa frontière, de la fermer aux étrangers qui la violaient impunément ; que notre diplomatie n'avait pu faire aboutir l'œuvre de préservation inscrite dans l'accord franco-allemand du 15 décembre 1910 par quoi l'Allemagne garantissait le statut territorial antérieur ; que nos nationaux avaient été, dix ans durant, livrés aux attaques diffamatoires d'une campagne, née à l'étranger ; que, pour toutes ces raisons, l'Allemagne avait pu,

dans les négociations de 1911, invoquer contre nous l'inoccupation des territoires qu'elle convoitait[1], on devient, pour attristé que l'on demeure du sacrifice, peu capable de s'en étonner.

En perdant, le 4 novembre 1911, 250.000 kilomètres carrés de terres françaises, ce n'est pas seulement le Maroc que nous avons payé, c'est aussi les fautes de dix ans.

V

LE TRAITÉ ET LA POLITIQUE GÉNÉRALE

Ce traité, qui, dans les conditions qui viennent d'être exposées, enregistrait l'adhésion de l'Allemagne au protectorat marocain de la France moyennant la cession d'une partie du Congo, mettait le point final à un débat, où, avec la France et l'Allemagne, toute l'Europe était intéressée : point final, où, certains, il est vrai, ont refusé de voir une solution, mais qui n'en marquera pas moins le terme de la phase politique du conflit franco-allemand relatif au Maroc. Pour les difficultés du lendemain, que pourront faire surgir l'exécution de l'accord sur les deux terrains auxquels il s'applique, les signataires se sont engagés à recourir à l'arbitrage de la Cour de la Haye. La diplomatie est ainsi dessaisie au profit d'une juridiction internationale, qui, pour la première

1. Commission du Sénat, 12 février 1912. Déposition de M. Lebrun, ministre des Colonies.

fois, se voit chargée par traité d'une mission si vaste et si permanente.

Ainsi replacé dans son cadre, le traité du 4 novembre est-il de nature à modifier les relations générales des puissances ? En ce qui concerne la France et l'Allemagne, on en devrait douter à considérer, dans les mois qui ont suivi sa signature, les manifestations de l'opinion. M. Denys Cochin a pu dire à la Chambre que l'accord avait provoqué des deux parts un égal mécontentement. Le ministre allemand des Colonies a donné sa démission le lendemain de sa conclusion. Le ministre français des Affaires étrangères a remis la sienne quelques semaines plus tard. Ni en France, ni en Allemagne, on n'a vu se produire les manifestations d'allégresse qui avaient salué l'accord de 1909. Il n'y a eu, ni d'un côté, ni de l'autre de joie ni d'emballement. Ici et là on a surtout ressenti ce que le traité avait de déplaisant. Est-ce à cause de sa substance même ? ou plutôt à cause de l'étrange difficulté qu'on a eue, — surtout par la faute de l'Allemagne, — à finir cette toile de Pénélope ? La confiance, pendant ces quatre mois de tractations laborieuses, s'est évanouie. On s'est dit : que vaut cette transaction si péniblement acquise ? Elle marque le terme d'une controverse. Est-elle autre chose et plus, — un principe d'apaisement pour l'avenir ? Il semble que, dans les deux pays, on doute qu'il en soit ainsi. Cent-vingt-six jours de chicane ont tué la foi dans le prix de l'entente. M. de Kiderlen est, pour une large part, responsable de cet état d'esprit. La méthode, par quoi il l'a créée, se recommande à tort de l'exemple de Bismarck. Bismarck portait dans la politique autant de largeur que de brutalité. Ce qu'il faisait,

il le faisait jusqu'au bout dans le sens positif ou dans le sens négatif. Quand on connaissait son but, on pouvait préjuger ses moyens : c'étaient les plus simples et les plus directs. Son parti pris, il était beau joueur et ne s'attardait pas à regretter les sacrifices de détail qui s'attachent à toute solution humaine, fût-ce la plus brillante. Son bilan, établi d'avance, ne connaissait point de surprise. Il ne cédait pas à la tentation des succès accessoires qui compromettent l'avenir d'une affaire. Quand il préparait l'unité de l'Allemagne sous le joug prussien, il résistait durement à son roi emporté par le désir de prendre une province à l'Autriche. Dès Kœnigraetz, il voyait Sedan et Versailles. Et pour y mener son pays, il ne permettait pas que la défaite de l'Autriche allât jusqu'au démembrement. Il concevait les ensembles et maîtrisait les détails. Son œuvre est le triomphe des vues générales et des solutions simples.

Avec son successeur, c'est tout le contraire. Rien n'est jamais fini et la main gauche se tend constamment pour ressaisir ce que vient de céder la main droite. A l'origine, la pensée est sage et le dessein juste. L'Allemagne, s'étant fermé le Maroc à Algésiras et n'ayant pas pu, depuis, empêcher la France de s'y développer, avait un intérêt évident à s'en désintéresser tout à fait et à liquider moyennant compensation. Mais le débat à peine engagé, l'Allemagne est reprise par le regret d'abandonner ce qui, dans le contrat, constitue son apport. Elle nous a offert le Maroc. Elle nous l'offre encore. Mais quel Maroc ? Considérez les demandes allemandes primitives, avant que la résistance française les modifiât. C'était une parodie de protectorat, un souverain libre de traiter avec l'étranger sans passer par l'intermédiaire

de la France, un État dépouillé de tout contrôle sur ses chemins de fer, ses routes, ses télégraphes, un pouvoir central tenu en échec par le maintien des capitulations et de la protection, un trésor vidé par avance grâce à l'interdiction de percevoir les taxes qui existent dans tous les pays du monde. A quoi bon, d'ailleurs, ces exigences inadmissibles, puisqu'elles ne devaient pas être maintenues ? Quelque foi qu'eût le ministre allemand dans la puissance de son pays, il savait que la France n'accepterait pas ses prétentions. Alors pourquoi les formuler ? Quand Bismarck, en 1878, a proposé à la France de s'installer à Tunis, a-t-il, à aucun moment, tenté de restreindre sa promesse et d'en anéantir la valeur ? Non. A-t-il essayé par un détour de rouvrir une porte à l'intervention étrangère ? A-t-il prétendu soumettre à l'adjudication la concession et le contrôle des services publics ? A-t-il refusé d'accepter la suppression des tribunaux consulaires et la compétence des tribunaux français ? A-t-il réclamé pour l'Allemagne le droit d'avoir des protégés ? A-t-il demandé des participations dans les affaires constituant de véritables privilèges économiques ? A-t-il voulu déterminer par avance la législation fiscale et industrielle ? Jamais. Son esprit clair et ferme dédaignait ces expédients. A les employer au Maroc, qu'avait gagné l'Allemagne ? Elle avait mis au jour toutes les faiblesses de son organisation économique et perdu beaucoup d'argent, cristallisé en France des sentiments qui jamais ne s'étaient exprimés avec autant de vivacité, rendu impopulaire dans notre pays l'idée d'un accord franco-allemand en faisant tout pour le rendre irréalisable : c'est de la petite diplomatie.

L'entente pourtant garde une valeur réelle en dépit

du peu de cas qu'on affecte d'en faire : car elle donne à une question, qui n'était, dans les relations franco-allemandes, que contingente et accidentelle, une solution logique. Sans doute, pour les Allemands comme pour nous, bien qu'à des degrés divers, le traité comporte des clauses irritantes. C'est le cas pour la France des cessions territoriales du Congo, pour l'Allemagne du dessaisissement marocain. Toutefois, il faut se rappeler que, pour juger une transaction, c'est le but même de cette transaction qu'on doit envisager. Le but, ici, c'était, pour les deux pays, de supprimer entre eux une cause de difficultés en vidant l'affaire marocaine. Les solutions antérieures données à cette affaire étaient bâtardes. On a cherché une solution plus franche et sans conteste on l'a trouvée, puisque l'exercice de notre influence politique, indispensable à la sécurité de l'Algérie, devient désormais possible, sans prêter aux controverses. C'est pour la France, pour l'Allemagne, pour l'Europe, un résultat appréciable.

Ce n'est en effet que très artificiellement que l'opinion allemande s'est, à de certaines heures, passionnée pour le Maroc. Les Allemands n'ont pas, n'ont jamais eu au Maroc les mêmes intérêts que les Français et, à cet égard, Bismarck avait raison contre ses successeurs. En 1880, le gouvernement impérial professait qu'au Maroc il marchait avec la France. En 1905, il déclarait solennellement qu'il n'y poursuivait aucun but politique : rien de plus admissible, mais alors que de bruit pour rien ! Les Allemands de sang-froid doivent reconnaître que le Maroc a été pour eux, selon le mot du prince de Bülow, une occasion d'abord, ensuite un sport. Il ne saurait donc rien coûter à leur dignité de confesser que, le

4 novembre 1911 ils ont sacrifié moins un intérêt réel qu'une « idole » diplomatique. Ce que l'Allemagne nous cède au Maroc a plus de valeur pour nous que pour elle. Il était donc logique qu'elle nous le cédât. Cette bonne volonté ne lui est pas onéreuse. Elle ne l'atteint point dans ses œuvres vives. Elle ne la diminue ni moralement ni matériellement. Disons le mot : tous les Allemands clairvoyants savaient depuis longtemps et disaient librement que « cela finirait ainsi ». L'opinion allemande n'a donc aucune raison pratique — en dehors des habitudes prises — de s'irriter de l'accord marocain.

L'opinion française pourrait plus légitimement souffrir de l'accord congolais, parce qu'il est plus pénible d'abandonner une terre qu'une prétention. Toutefois, en faisant tomber les prétentions allemandes sur le Maroc, c'est une terre aussi que nous gagnons — une terre qui, par sa situation, par sa richesse, est pour notre pays indispensable, — une terre où nous étions trop engagés déjà pour pouvoir reculer, une terre que nous avons payée fort cher à diverses puissances. Étant donné l'origine et la forme initiale de notre politique marocaine, nous savions, nous aussi, à n'en point douter, que « cela finirait ainsi » et qu'aux paiements antérieurs s'ajouterait un dernier versement. Ici encore, il n'y a pas de surprise. L'histoire a évolué logiquement.

Qu'est-ce à dire sinon que, de part et d'autre, l'opinion peut revenir au calme ? Ni d'un côté ni de l'autre on ne doit songer à triompher. Il s'agit d'une liquidation dont chacun peut profiter, si la clairvoyance et la confiance sont plus grandes dans l'avenir qu'elles n'ont été dans le passé. L'accord franco-allemand n'est pas une valeur réalisée. C'est une valeur à créer. Les deux pays ont, à

cet égard, le même devoir à remplir. Les incidents des négociations ont pu surexciter les nerfs. La ratification acquise, la raison seule doit parler : car il serait indigne de deux grands peuples d'admettre que leurs mandataires aient pu approuver un contrat inacceptable pour l'un comme pour l'autre. Revenez au point de départ : s'est-il trouvé en juillet, soit en France, soit en Allemagne, un seul partisan déclaré de la guerre ? Voilà la première question à laquelle il faut répondre. La guerre étant écartée et les pourparlers engagés, ces pourparlers pouvaient-ils recevoir une solution sensiblement différente de celle que leur a donné le traité du 4 novembre ? Voilà la seconde question. La première ne se pose même pas. Quant à la seconde, il suffit d'évoquer les actes antérieurs accomplis tant par la France que par l'Allemagne pour concevoir que ce qui, soit à Paris, soit à Berlin, est le plus critiqué dans le traité est précisément la conséquence de ces actes antérieurs, conséquence regrettable peut-être, mais hélas ! inéluctable.

S'agit-il de l'Allemagne ? Elle se plaint de la déception que consacre son définitif renoncement politique au Maroc. C'est que, dès le début, elle avait vicié sa politique marocaine par une contradiction profonde. Elle est passée constamment du désintéressement aux essais de réalisations. Elle a refusé ce qu'elle pouvait prendre en 1905. Elle a regretté de l'avoir refusé en 1906. Et finalement, lorsqu'elle a liquidé, sans sacrifier aucun de ses intérêts réels — car elle n'a point d'intérêts politiques au Maroc, — lorsqu'elle s'est contentée de défendre ses intérêts économiques qui sont légitimes, l'excitation artificielle des années précédentes s'est tournée en désenchantement. S'agit-il

de la France ? Oui ; certes il est douloureux de payer le Maroc d'un grand morceau du Congo. Mais cette solution n'était-elle pas commandée depuis dix ans par les compensations accordées à l'Italie, à l'Angleterre et à l'Espagne, comme aussi par les lourdes fautes commises au Congo même. On peut donc, des deux côtés, se féliciter d'avoir tardivement, mais sagement liquidé la vieille querelle. Les Français et les Allemands en auront l'esprit plus libre pour défendre leurs intérêts sur les autres points du monde.

C'est là un résultat suffisant. Entre la France et l'Allemagne, M. Ribot le rappelait avec raison, il ne peut pas être question de plus. La politique franco-allemande est, en effet, définie par des faits et par des souvenirs qu'il ne dépend de personne d'effacer. Comme l'a dit le même orateur, s'il n'y avait entre la France et l'Allemagne que le souvenir d'une défaite des armées françaises, nous avons assez de gloire dans le passé pour compenser un échec passager. Mais il y a, entre la France et l'Allemagne, autre chose qu'une défaite des armées françaises. C'est pourquoi ceux qui souffrent, en Allemagne comme en France, de voir les deux nations séparées savent en même temps qu'il ne dépend pas de la France d'abolir le souvenir qui les sépare. S'entendre pour résoudre les difficultés commerciales et coloniales, entretenir les bonnes relations que l'on peut avoir entre voisins, traiter des intérêts respectifs dans un esprit de conciliation, cela est nécessaire, cela est possible, cela est légitime. Ni directement, ni indirectement, l'Allemagne ne doit désirer, la France ne peut faire davantage. Tout effort pour passer outre à cette loi naturelle se retournerait contre qui le tenterait.

Nul plus que M. Clemenceau n'a insisté sur cette maxime et, par un curieux paradoxe, il s'est rencontré dans l'expression d'une opinion, que n'inspiraient certes pas des sympathies allemandes, avec le parti qui est en France le champion du rapprochement franco-allemand. Comme M. Marcel Sembat, bien qu'avec une intention contraire, M. Clemenceau a dit : « Prenez garde ; votre traité est de telle sorte que de deux choses l'une : il en sortira ou la guerre ou l'alliance. Il crée trop de contacts pour que les signataires puissent demeurer indépendants. Il faudra qu'ils soient ou très bien ou très mal. » Curieuse critique de la part du président du Conseil de 1909 qui, moins de trois mois après la crise de Casablanca, n'avait pas hésité à conclure un accord qui par sa nature même supposait, beaucoup plus que le traité de 1911, l'absolue solidarité des deux signataires. Cet accord-là, en effet, ce n'était pas un traité de liquidation permettant aux contractants les clauses exécutées, de rentrer chacun chez soi. C'était un accord de collaboration, par lequel les deux gouvernements prenaient pour l'avenir la responsabilité directe de « chercher à associer leurs nationaux », obligation que supprime précisément l'accord de 1911. Entre les deux extrêmes, l'alliance et la guerre, il y a place cependant pour les rapports moyens qu'a définis M. Ribot. Les craintes de M. Clemenceau et les suggestions de M. Sembat sont également excessives. La vérité est à mi-chemin. Il serait absurde que la France et l'Allemagne eussent négocié laborieusement pendant des mois et qu'arrivées à l'accord elles pratiquassent cet accord dans un esprit de défiance et de chicane. On doit compter par conséquent sur la bonne volonté des signataires. Mais il faut que cette bonne volonté ne cache point

d'arrière-pensées et que, toujours prête à se manifester dans les questions particulières, elle admette sans restriction qu'elle ne saurait avoir pour but de changer le système existant des alliances et des ententes. M. le comte de Mun l'a dit, aux acclamations de la Chambre : « Ni la France ni l'Angleterre n'ont, en l'état présent de l'Europe, d'amitiés de rechange ». Ni la France, ni la Russie, nous permettrons-nous d'ajouter, n'ont, elles non plus, d'alliances de rechange.

A diverses reprises, au cours des débats, il a été affirmé que la politique française, pendant l'été de 1911, avait failli glisser vers des buts nouveaux, s'écarter de ses voies traditionnelles. Mais aucune preuve, aucun indice, si faible soit-il, n'en ont été fournis. Tout interdit d'admettre qu'il ait pu en être ainsi et le récit qu'on vient de lire exclut cette hypothèse. Ce n'est pas au moment où la France atteint le but que, d'accord avec ses alliés et ses amis, elle s'était fixé dix ans plus tôt qu'elle aurait pu songer à relâcher les liens qui l'unissent à eux. Aussi bien les lois directrices de la politique française ne résultent pas de caprices individuels. Elles sont, selon la juste expression de M. Ribot, sorties des nécessités de notre situation et de la force des choses. Elles répondent aux aspirations de la conscience nationale. Il ne dépend ni d'un homme ni d'un ministère de les modifier. Les renversements d'alliances sont d'un autre âge. « La diplomatie ne se fait pas sur la place publique, mais elle ne peut pas se faire sans le consentement de la nation ni contre son sentiment » ; c'est le cas de l'alliance russe ; c'est le cas de l'entente cordiale ; c'est le cas aussi, en sens inverse, des relations franco-allemandes. M. Caillaux à la Chambre, M. Poin-

caré, au Sénat, ont affirmé la fidélité de la France aux engagements qui, en brisant sa solitude, ont restauré l'équilibre de l'Europe. Ces engagements sont ratifiés par l'unanimité française. Ils échappent aux crises de gouvernement. Ils survivraient aux crises de régime.

Il convient d'ailleurs de rappeler que nos alliés et nos amis, en de publiques déclarations, ont loué, une fois conclu, l'accord franco-allemand, dont constamment au cours des pourparlers ils nous avaient conseillé la conclusion. Ni en Russie, ni en Angleterre on n'a un seul instant supposé que cette conclusion pût modifier les rapports généraux des puissances. On y a vu la fin désirable d'un litige localisé dont le règlement devait détendre l'atmosphère européenne. C'est le jugement que dicte le bon sens. Ce doit être et ce sera demain celui de l'opinion française.

CONCLUSION

L'échec de l'Allemagne. — Les fautes de la France. — L'impuissance marocaine. — La désertion congolaise. — La mollesse diplomatique. — Le jugement de l'opinion publique. — L'excès des critiques. — La politique intérieure et la politique étrangère. — Responsabilité directe des socialistes dans les fautes marocaines et dans le démembrement congolais. — Le devoir de demain. — La France dans la Méditerranée.

Que reste-t-il du mystère d'Agadir ? Rien, hormis cette part d'inconnaissable que renferme toute action humaine, individuelle ou collective, et qui représente, dans l'enchaînement des causes, la réaction du libre arbitre.

Agadir, c'est la conclusion allemande — simpliste et brutale — d'une histoire de trente mois parfaitement claire et logique. Ce geste est à la fois un geste de représailles et un geste de convoitises, l'affirmation d'une force qui s'est crue négligée et qui se croit invincible. C'est Tanger à peine renouvelé. Même cause, même but, même méthode. Même cause : la volonté de prendre

barre sur la France et de la faire sortir de sa réserve ; même but : conquérir par la menace un avantage d'ailleurs mal défini, soit au Maroc, soit ailleurs ; même méthode : la sommation retentissante, insoucieuse du repos de l'Europe, qui doit étonner l'adversaire et désarmer sa résistance. Rarement diplomatie fut plus élémentaire. Les maquignons, dans les foires, débattent ainsi leurs affaires. Quand une grande puissance emploie de tels moyens, le succès seul l'excuse et ce succès, l'Allemagne ne l'a pas eu. La mainmise sur une part du Maroc aurait seule répondu à ce geste bruyant. Or le Maroc est désormais français. L'Allemagne se l'était fermé par ses menaces de 1905. Elle nous l'a livré par ses menaces de 1911. Si douloureux que soit le prix payé par nous, la solution est, pour elle, négative. Elle a eu des « compensations », c'est-à-dire, par définition, autre chose que ce qu'elle voulait. Elle n'a pas eu le Maroc. Elle a perdu toute chance de prendre pied sur les côtes méditerranéennes. C'est cela que l'histoire retiendra. Agadir a été une déconvenue française. Mais c'est aussi et surtout un échec allemand.

La négociation qui s'en est suivie aurait-elle pu être retardée ? Oui. Évitée ? Non. L'accord de 1909, qui semblait fonder sur le désintéressement de l'Allemagne la prépondérance de la France au Maroc, a eu des effets contraires à ceux qu'on en attendait. Politiquement la France n'en a rien tiré. Elle n'a pas su, ou elle n'a pas osé, jouer le rôle actif qui lui était ouvert. Elle a laissé le sultan tel qu'il était, quand cet accord fut conclu. Elle n'a pas fait plus, après l'avoir signé, qu'elle n'avait fait auparavant. Dans l'ordre économique, l'Allemagne s'est trouvée depuis 1909 plus mêlée aux

choses marocaines que dans la période antérieure. Mais la collaboration officielle prévue par le traité n'a pas donné de résultats positifs. Cette collaboration s'est heurtée, en Allemagne et plus encore en France, à des difficultés extérieures et intérieures. L'acte d'Algésiras, les prétentions des tiers, les rivalités des industriels, la faiblesse des gouvernements, la suspicion qui s'attache à toute opération financière, si saine soit-elle, ont paralysé cette tentative. On a tenté de la ranimer en l'étendant au Congo. On n'en a qu'aggravé la faillite. La France a vu s'évanouir les bénéfices politiques qu'elle devait espérer de l'accord. L'Allemagne n'a recueilli aucun des profits économiques qui l'avaient déterminée à le conclure. L'expédition de Fez survenant dans ces conditions, la liquidation s'en déduisait fatalement.

Durant ces deux années, la France a commis des fautes qui ne sont point sans excuse, mais qui sont hors de conteste. Sa politique marocaine a manqué de plan, de direction, d'invention. Elle a suivi le fil de l'eau, sans accepter les responsabilités corrélatives à l'autorité qu'elle réclamait. Sa politique congolaise a manqué de prévoyance, de franchise et de courage. Le Maroc est resté anarchique. Le Congo est resté inoccupé. Nous avons dû — sans le vouloir et sous une pression extérieure — prendre le Maroc que l'Allemagne nous disputait depuis 1905 et céder le Congo qu'elle convoitait dès la même année. L'inaction se paie tôt ou tard. En 1911 la France a payé. Elle l'a fait dans de mauvaises conditions, par une négociation laborieuse, conduite d'abord avec une incohérence absolue et trop tardivement redressée. Le résultat, poursuivi par d'autres méthodes, eût été probablement meilleur, mais non point

très sensiblement. Par contre, la « manière » a été presque continuellement mauvaise, puisque après avoir négligé des droits certains nous en avons revendiqué de contestables, — ce qui nous a conduits à négocier sur sommation, sans d'ailleurs savoir, six semaines durant, ce que nous voulions et où nous allions.

Des ambassadeurs plus alertes et moins obsédés de transaction, une diplomatie plus disciplinée, des bureaux mieux ordonnés, des ministères plus fermes et plus unis, nous eussent permis, à coup sûr, soit au Maroc, soit au Congo, soit avant la crise, soit pendant, d'éviter bien des mécomptes. L'opinion publique l'a senti et certains en ont profité pour énoncer des critiques, que l'équité ne justifie pas. Les hommes, dont le rôle domine cette période, ont commis des erreurs que nous n'avons pas célées. Mais aucun d'eux ne mérite les violences qu'ils ont subies tour à tour. Les spectateurs de l'action politique passent trop aisément de l'indifférence apathique à la sévérité excessive. Nos affaires n'ont pas été menées toujours de la façon la plus sage. Mais améliore-t-on l'avenir en empoisonnant la critique des actes par la dénonciation des intentions ?

Notre politique étrangère a surtout pâti, pendant cette période, de notre politique intérieure et ce vice résume les autres. La peur des débats parlementaires obsède les ministres qui savent quelles perfidies les compliquent. Les tendances du parti socialiste, les diffamations généralisées qui lui tiennent lieu de doctrine apeurent les hommes au pouvoir. Ce parti a imposé aux gouvernements l'inaction au Maroc et l'inaction au Congo, d'où est sortie la crise de 1911. En dénonçant partout les « affaires », il a fait constamment celles de l'étranger.

Sa responsabilité, d'ailleurs, date de loin. C'est le parti socialiste qui, pendant la conférence d'Algésiras, a suggéré à l'Allemagne ses meilleurs arguments, dénonçant quotidiennement la « duplicité » de la France, les menées des « spéculateurs » et les convoitises des « mercantis »[1]. C'est lui qui, dans les années suivantes, a paralysé la pénétration pacifique en menaçant chaque gouvernement, en diffamant les meilleurs serviteurs du pays, Lyautey comme un « factieux », d'Amade comme un « bourreau », Regnault comme un « aigrefin »[2]. C'est lui qui a rendu impossible la collaboration économique franco-allemande en jetant la suspicion sur chacune des affaires, conséquence nécessaire de cette collaboration[3]. C'est lui qui a ameuté l'Allemagne contre la France en traitant nos officiers traqués dans Fez de « menteurs » et de « machinateurs »[4]. C'est lui qui a tenté, en juillet 1911, de rouvrir le Maroc à l'Allemagne en proclamant que nous n'avions rien de sérieux à lui offrir ailleurs[5]. C'est lui, qui, après avoir servi, dix ans durant, les intérêts anglais et allemands contre les intérêts français au Congo, a préconisé en 1911, comme naturelles et faciles, des cessions territoriales « pures et simples »[6].

Ce parti, qui renie la patrie, a trop souvent bénéficié

1. Voir notamment *Humanité* du 28 février et 1er mars 1906.

2. Voir notamment *Humanité* de décembre 1908 et janvier 1909.

3. Voir les articles de l'*Humanité* sur le traité de 1909 et sur le consortium congolais (1910-11).

4. Voir notamment *Humanité* des 24, 26 et 27 avril 1911 et ci-dessus, page 395.

5. Voir *Humanité* du 5 juillet 1911 : « Il n'y a rien, dans ce que la France et l'Angleterre peuvent offrir à l'Allemagne hors du Maroc qui puisse compenser pour les Allemands la perte totale et définitive de toute espérance au Maroc. »

6. Voir *Humanité* du 17 juillet 1911, article de M. Challaye : cité ci-dessus, page 520.

de la faiblesse des ministres républicains et de la complicité des députés conservateurs[1]. « Je voudrais bien savoir, disait en 1907 M. Pichon à M. Jaurès, ce qui vous donne le droit de parler au nom de l'Allemagne. » Plus récemment, M. Emmanuel Brousse s'écriait : « Avec vous, c'est toujours la France qui a tort. » Combien de fois faudra-t-il renouveler cette démonstration pour guérir ceux qui se courbent devant la menace socialiste, ceux qui n'ont pas encore compris qu'il ne peut y avoir rien de commun entre des Français dignes de ce nom et les apologistes de la « Triplice, contrepoids nécessaire au chauvinisme franco-russe »; les apôtres de l'oubli alsacien-lorrain ; les tenants du « drapeau dans le fumier »; les pontifes du sabotage; les défenseurs nés des ennemis de la nation, comme Hervé[2], des ennemis de la société, comme Bonnot et ses complices[3]. Si la France veut, que demain son action dans le monde soit ferme et productive, elle doit refuser toute place dans les conseils de la cité à ceux qui en répudient le drapeau. Pour ne rien craindre de l'ennemi du dehors, faisons face d'abord à l'ennemi du dedans, toujours prêt à livrer les clefs de la place.

Le pays est digne, par le réveil de ses forces morales, d'être mieux protégé contre les mauvais bergers. Il a trop longtemps admis comme excuse valable l'idéalisme qu'invoquent les socialistes. Il en discerne aujourd'hui les dessous utilitaires et résiste à la dissociation de ses

1. Voir ci-dessus page 325, note 1.

2. Voir notamment *Humanité* du 28 mars 1912, article de M. Jaurès en faveur d'Hervé.

3. *Journal Officiel* du 27 mars 1912. Les socialistes ont refusé de voter les crédits demandés par M. Steeg, ministre de l'Intérieur, pour renforcer la police à la suite des meurtres commis par les bandits en automobile.

forces vives. Il comprend ce qu'il doit à son armée. Il échappe à la rêverie pacifiste. Il reprend le sens des réalités. Il a, dans l'été de 1911, affirmé sa résolution. On le retrouverait prêt, dans les mêmes circonstances, à l'affirmer de nouveau. Les gouvernements d'hier ont pu croire que le souci de vivre leur conseillait la faiblesse. Ce même souci conseillera l'énergie aux gouvernements de demain.

La fortune, au surplus, nous a été clémente. En dépit du venin socialiste, des intrigues parlementaires, des faiblesses gouvernementales, des erreurs administratives la France a accompli, non sans déboires et non sans sacrifices, une grande œuvre, qui se jugera mieux à distance de perspective. Le Maroc « changeant de teinte sur la carte », ce n'est pas seulement l'extension de l'Algérie, la consolidation de notre empire de l'Afrique du Nord. C'est un acte capital de l'histoire méditerranéenne : car c'est, après des années d'incertitude, le bassin occidental de la mer latine réservé aux nations latines. Et à quel moment ? Au moment où cette mer, par suite du percement du canal de Panama, va devenir la route centrale du monde. Il appartenait à la France de jouer cette grande partie. Elle a, plus d'une fois, risqué de la perdre. Elle l'a gagnée, grâce à l'ingénieuse souplesse qui lui permit si souvent de réparer ses fautes, grâce aussi à l'imprudence de ses adversaires et à la faveur du sort.

Puisse-t-elle puiser dans ce succès la volonté tenace de lui faire porter tous ses fruits ! Puissent surtout ceux qui parlent en son nom prendre conscience des ressources admirables que la nation met à leur service et, se libérant des sophismes de couloirs, n'employer ces ressources qu'au bien de la patrie !

TABLE

INTRODUCTION

L'accord de 1909.

PREMIÈRE PARTIE

L'Échec marocain

CHAPITRE PREMIER

La Collaboration Franco-Allemande.

CHAPITRE II

La Collaboration Franco-Marocaine.

DEUXIÈME PARTIE

L'Échec congolais

CHAPITRE PREMIER

Les origines allemandes du Consortium congolais.

CHAPITRE II

Les origines anglaises du Consortium congolais.

CHAPITRE III

Le Consortium congolais.

TROISIÈME PARTIE

La liquidation

CHAPITRE PREMIER

La veille d'Agadir.

CHAPITRE II

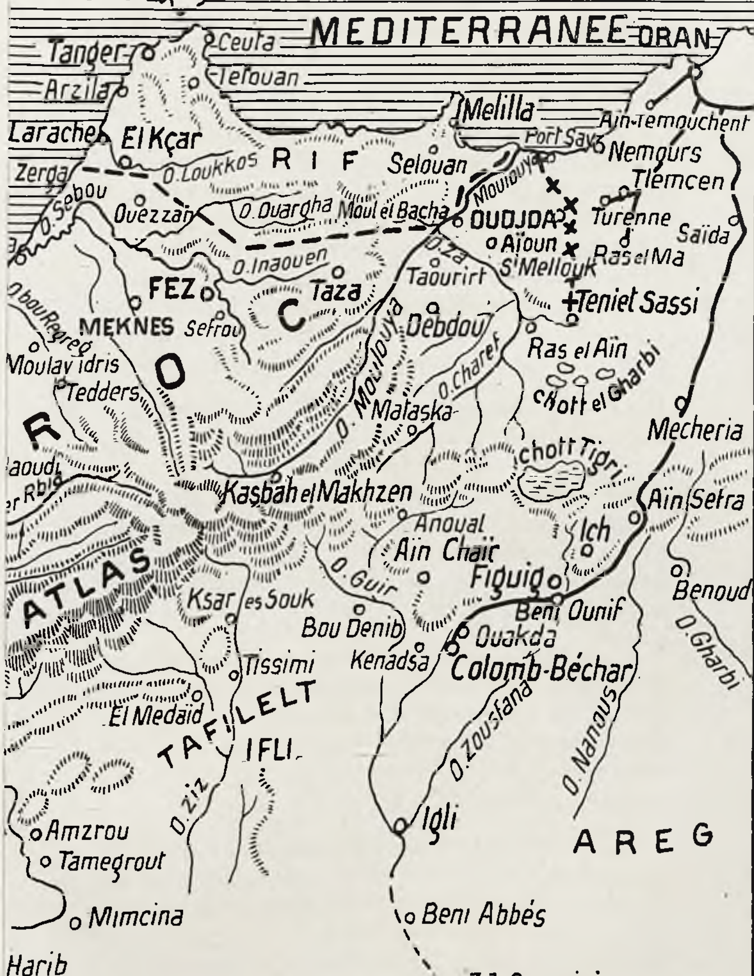
La négociation inutile.

CHAPITRE III

La négociation efficace.

CHAPITRE IV

Le traité du 4 novembre 1911.



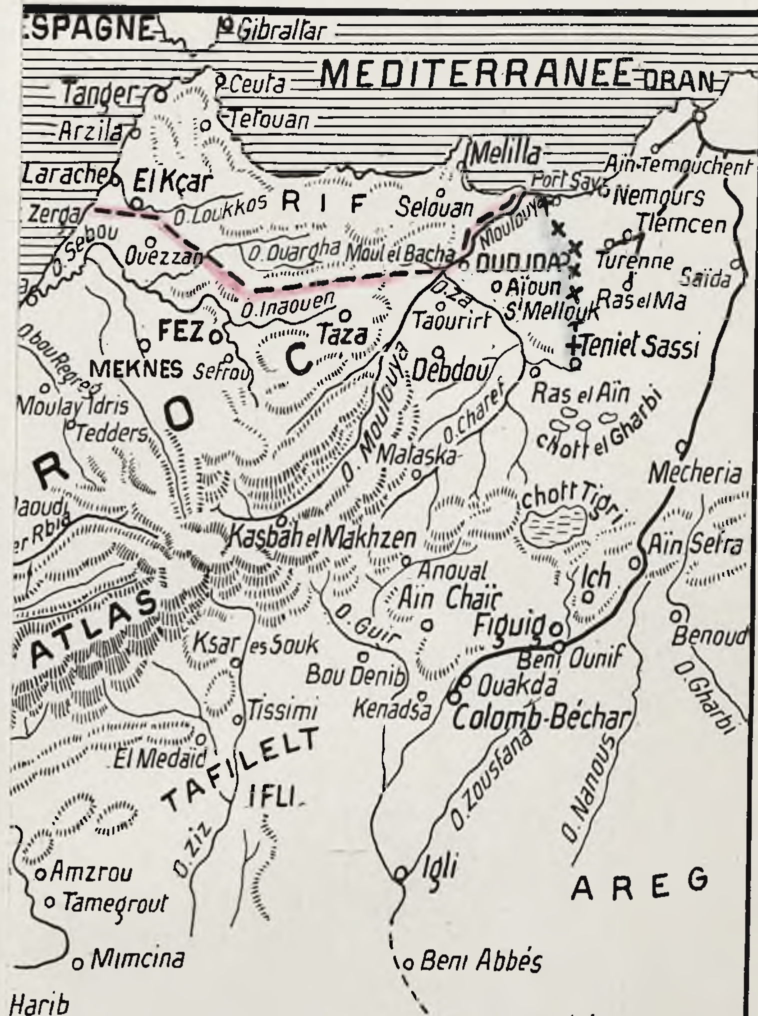
LEGENDE

+ + Frontière Algéro-Marocaine délimitation de 1845

— — Limite des zones d'influence espagnole (Traité de 1904)

100 200 500 Kil.


ESPAGNE
Gibraltar
MEDITERRANEE
ORAN
OCEAN ATLANTIQUE
Tanger
Ceuta
Tetouan
Arzila
Larache
El Kçar
Melilla
Aïn Temouchent
Port Say
Nemours
Tlemcen
Ez Zerga
O. Loukkos
RIF
Selouan
O. Sebou
Ouezzan
O. Ouargha
Moul el Bacha
N. Moulouya
OUDJDA
Turenne
Saïda
Mehediya
Aïoun
Ras el Ma
Salé
O. Inaouen
S. Mellouk
Rabat
FEZ
Taza
Taourirt
Teniet Sassi
O. bou Regreg
MEKNES
Sefrou
Fedhala
Debdou
Casablanca
Ras el Aïn
Moulay Idris
Azemmour
Tedders
O. Charef
Mazagan
Ber Rechid
O. Moulouya
Chott el Gharbi
C. BLANC
Settat
Mataska
Mecheria
Oualidia
Dar el Daoudi
Chott Tigri
C. CANTIN
O. Oum er Rbia
Kasbah el Makhzen
Aïn Sefra
Safi
MAROC
Anoual
Aïn Chaïr
Ich
ATLAS
O. Tensift
O. Guir
Figuig
Benoud
Ksar es Souk
Mogador
Beni Ounif
Bou Denib
Ouakda
MARRAKECH
O. Gharbi
Tissimi
Kenadsa
Colomb-Béchar
GD
El Medaïd
TAFILELT
O. Zousfana
IFLI
C. GUIR
Taroudant
O. Nanous
Agadir
O. Sous
O. Ziz
Igli
Amzrou
AREG
O. Mesa
Tamegrout
Aglou
Tarla
Tintazart
El Gueboh
Mimcina
Beni Abbès
Ifni
O. Noun
O. Draa
El Harib
Targa
Za Guerzini
C. NOUN
GOURARA
Aouguelmin
O. Draa
O. Saoura
Od Raffa
Tindouf
Termassoun
Aïn Berka
Narchiff
LEGENDE
++++ Frontière Algéro-Marocaine délimitation de 1845
– – – – Limite des zones d'influence espagnole (Traité de 1904)
0
100
200
500 Kil.



LEGENDE

+ + Frontière Algéro-Marocaine délimitation de 1845

— — Limite des zones d'influence espagnole (Traité de 1904)

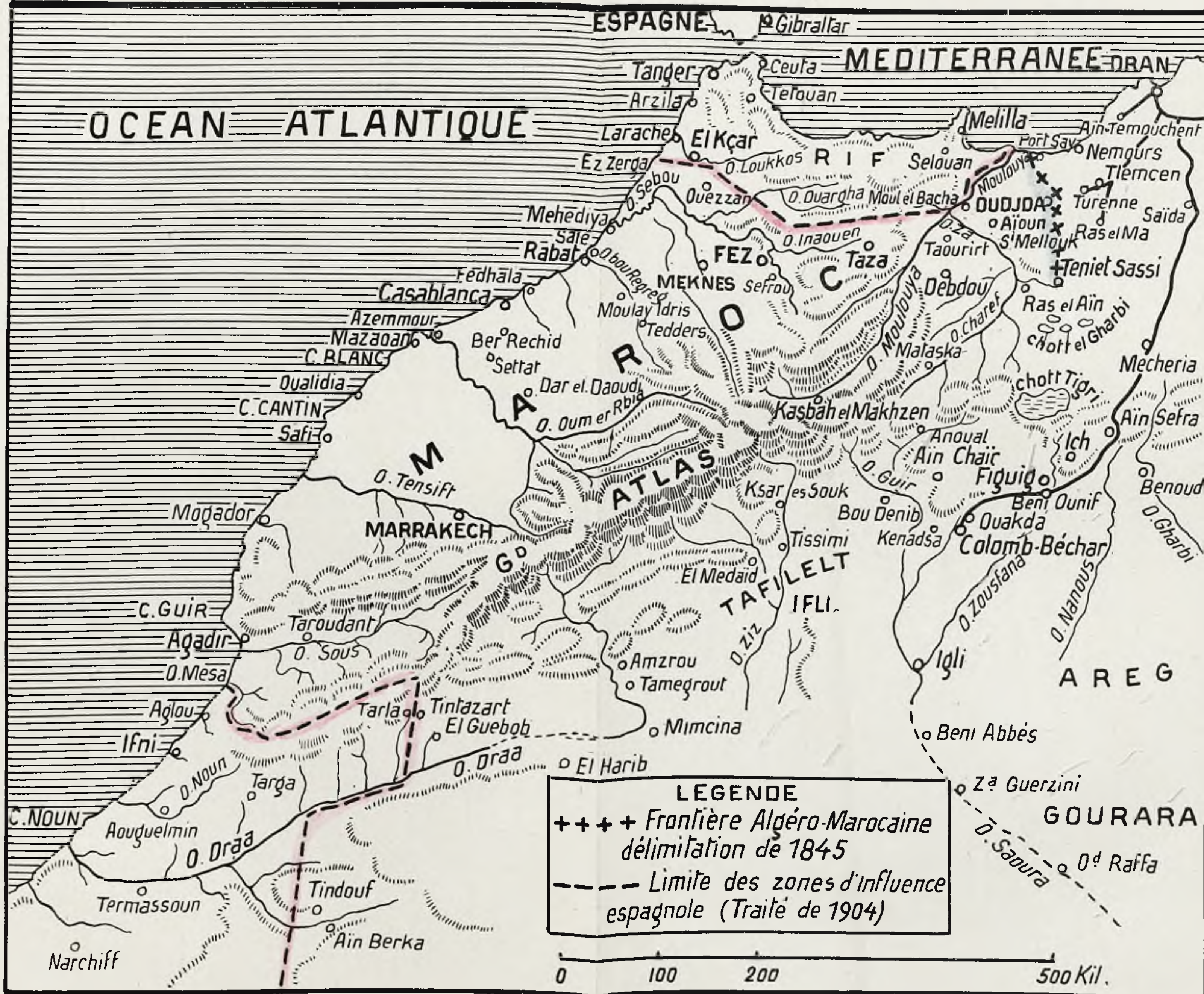
Z^a Guerzini

GOURARA

O. Saoura

O^d Raffa

100 200 500 Kil.



ESPAGNE
Gibraltar
MEDITERRANEE
ORAN
OCEAN ATLANTIQUE
Tanger
Ceuta
Arzila
Tetouan
Larache
El Kçar
Melilla
Aïn Temouchent
Port Say
Nemours
Tlemcen
Ez Zerga
O. Loukkos
RIF
Selouan
Moulouya
O. Sebou
Ouezzan
O. Ouargha
Moul el Bacha
OUDJDA
Turenne
Saïda
Mehediya
Aïoun
St Mellouk
Ras el Ma
Salé
O. Inaouen
Rabat
FEZ
Taza
Taourirt
O. bou Regreg
MEKNES
Sefrou
Teniet Sassi
Fedhala
Debdou
Casablanca
Moulay Idris
Ras el Aïn
Tedders
O. Charef
Azemmour
Chott el Gharbi
Mazagan
Ber Rechid
O. Moulouya
Mataska
C. BLANC
Settat
Mecheria
Oualidia
Dar el Daoudi
Chott Tigri
C. CANTIN
O. Oum er Rbia
Kasbah el Makhzen
Aïn Sefra
Safi
Anoual
MAROC
Aïn Chaïr
Ich
ATLAS
O. Guir
Figuig
O. Tensift
Ksar es Souk
Benoud
Beni Ounif
Mogador
Bou Denib
O. Gharbi
Ouakda
MARRAKECH
Tissimi
Kenadsa
Colomb-Béchar
G^d
TAFILELT
El Medaïd
O. Zousfana
O. Nanous
C. GUIR
IFLI
Taroudant
Agadir
O. Ziz
O. Sous
Igli
Amzrou
AREG
O. Mesa
Tamegrout
Aglou
Tarla
Tintazart
El Guebob
Mimcina
Ifni
Beni Abbès
O. Draa
El Harib
O. Noun
Targa
Z^a Guerzini
C. NOUN
GOURARA
Aouguelmin
O. Draa
O. Saoura
O^d Raffa
Tindouf
Termassoun
Aïn Berka
Narchiff
LEGENDE
++++ Frontière Algéro-Marocaine délimitation de 1845
- - - - Limite des zones d'influence espagnole (Traité de 1904)
0
100
200
500 Kil.

CONCLUSION

Paris. — Imp. L. Pochy, 52, rue du Château. — 625-12.